

韓國經濟의 資本蓄積過程과 財政金融政策, 1953~1963

洪 性 囿

<目 次>

- I. 序
- II. 軍備經濟體制와 戰災復舊
 - (1) 戰後財政의 整備와 對韓 美國援助
 - (2) 戰災復舊와 財政金融政策
- III. 安定政策의 展開와 그 矛盾
 - (1) 對韓 美國援助政策의 轉換과 擬制的 安定政策의 展開
 - (2) 安定政策의 展開와 不平等化의 擴大
- IV. 擴張政策의 展開와 그 限界
 - (1) 一般的 背景
 - (2) 擴張政策의 展開와 財政의 破綻
 - (3) 財政·金融政策과 「인플레이」의 累進過程
- V. 資本蓄積의 回顧와 展望
 - (1) 資本蓄積의 總過程
 - (2) 資本蓄積의 展望
- VI. 要 約

I. 序

1950年 6月부터 1953年 7月に 이르는 이른바 「6.25 動亂」은 그 規模의 방대함이나 破壞力의 兇惡함에 있어서 그 類例를 찾아 보기 드문 戰亂이었다. 그러나 이 동란의 決定的인 重大성은 國土의 荒廢化나 人命의 피해에 있다가 보다는 오히려 이것이 韓國의 財政과 經濟를 根本的으로 새로운 국면으로 몰아 넣었다는 점에 있다. 戰後의 韓國經濟는 直接, 間接으로 이 동란과 끊을 수 없는 聯關性을 지니고 있다. 1953年 7月 休戰協定이 締結되었을 때 韓國經濟는 다음과 같은 두가지 至難한 問題에 부닥치지 않으면 안되었다. 그 하나는 동란으로 황폐된 經濟를 시급하게 복구하는 일이고 다른 하나는 거대한 軍事力을 증강시키지 않으면 안되었다는 사실이었다. 동란이 낳은 이 두 雙生兒는 韓國經濟의 進路에 결정적인 영향을 미치게 된 것이다.

本論이 研究對象으로 하는 1953~1963年間의 韓國經濟는 歷史上의 어느 期間보다도 급

속한 變革을 겪은 時期였다. 이러한 變革은 어떠한 與件위에서 어떤 要因에 의하여 어떠한 方式으로 이루어 졌으며 그 결과 오늘날의 韓國經濟는 어떤 狀況에 處하여 있는가. 이와 같은 諸問題에 관하여 包括的으로 논의한다는 것은 本論의 研究範圍를 훨씬 넘는 방대한 作業을 필요로 한다. 따라서 이 小論에서 이러한 變革의 核心的인 부분을 구성하고 있는 資本蓄積面을 중심으로 하여 다음과 같은 세가지 점에 論議를 集中시키고자 한다. 첫째는 1953~1963 年間に 韓國經濟가 이룩한 資本蓄積의 規模와 그 內容 및 蓄積過程上의 諸特質을 구명하는 것이고, 둘째는 이와 같은 蓄積過程에 있어서 政府의 財政, 金融政策이 어떠한 구실을 하였는가를 貨幣의인 측면에서 고찰하는 것이며, 셋째는 이러한 政策이 실시된 一般的 與件을 고찰함으로써 그것이 韓國經濟의 成長過程에 어떠한 制約을 가하여 왔는가를 밝히는 것이다.

II. 軍備經濟體制와 戰災復舊

(1) 戰後財政의 整備와 對韓 美國援助

서두에서도 약간 言及한 바와 같이 戰後의 韓國財政은 그 出發點에 있어서 다음과 같은 세가지 條件과 制約을 벗어 날 수 없었다. 첫째 條件은 6.25 動亂을 계기로 하여 對共前線으로서의 韓國의 軍事的 重要性이 증대함에 따라 韓國財政은 자체의 負擔能力을 넘는 방대한 軍事力을 지원하지 않으면 안될 새로운 局面에 처하게 되었다는 사실이며 이것은 戰後의 韓國財政이 直面한 최대의 命題였다. 둘째 條件은 첫째 條件의 제약안에서 破壞된 生産力을 시급히 복구함으로써 8.15 解放後 慢性的으로 累積되어 왔고 6.25 動亂으로 더욱더 深化된 惡性「인플레이」를 수속하는 일이었다. 끝으로 위의 두 條件과 不可分의 關聯을 맺고 있는 세계 條件은 戰後의 韓國財政이 美國援助를 그 支柱로 하여 出發되었다는 사실이다. 이와 같은 세가지 條件은 相關的으로 戰後 韓國經濟의 成長過程에 決定的인 영향을 미쳤으며, 따라서 現韓國經濟의 構造的 特質이나 成長過程上의 特異한 諸樣相을 정당하게 이해하기 위해서는 무엇보다도 그 出發點에 있어서의 諸條件부터 검토될 必要가 있는 것이다. 둘째 條件에 대해서는 (2)項에서 논의하기로 하고 여기서는 우선 첫째 條件과 세계 條件에 관하여 살펴 보기로 한다.

戰後 韓國의 軍備增強이 어떠한 背景과 要請에 의하여 이루어져 왔는가를 고찰하기에 앞서 우선 休戰協定 당시를 前後한 美國의 對韓 援助政策과 韓國財政의 破綻相부터 검토하기로 한다,

2次大戰後 이 時期에 이르는 동안 美國의 對外援助政策은 變轉하는 世界情勢에 對應한

美國의 世界政策의 추이에 따라 다음과 같은 3段階의 轉換을 경험하였다.

- ① 救護援助(終戰後 1948 年の 「마아살」援助까지)
- ② 經濟復興援助(「1948 年 對外援助法 Foreign Assistance Act of 1948」에 의한 이른바 ECA 援助)와 相互防衛援助(「1949 年 相互防衛援助法 Mutual Defence Assistance Act of 1949」에 의한 이른바 MDA 援助).
- ③ 相互安全保障援助(「1951 年 相互安全保障法 Mutual Security Act of 1951」에 의한 이른바 MSA 援助)

以上 諸段階의 援助政策의 特性을 略述하면 第 1 段階의 援助는 戰後 美國의 占領地區政策의 一環으로 취하여 진 것으로서 주로 占領地區住民의 食糧供給과 疾病救護를 그 目的으로 한 일시적인 救護爲主의 援助였고, 第 2 段階에 있어서는 「유럽」을 비롯한 自由陣營 諸國의 經濟復興을 目的으로 한 ECA 援助와, 累增하는 共產威脅에 대처하여 NATO 加盟 諸國에 대한 軍事援助의 필요에서 비롯된 MDA 援助의 두가지 援助가 「共存」하던 時期였다. 환언하면 이 時期에 美國의 對外援助政策은 經濟援助와 軍事援助가 二元的인 體系下에서 각기 獨立的으로 併進되던 時期였다. 그러나 6.25 動亂을 계기로 하여 美國의 對外援助政策은 劃期的인 轉換을 겪었다. 그것은 종래의 軍·經援의 二元的 體系를 새로운 相互安全保障援助라는 軍事的 性格의 援助로 一元化시킴으로써 全世界的으로 再軍備를 갖추게 하는데 그 主要目的이 있었던 것이다. 休戰後 美國의 對韓經濟援助도 其實 이러한 「軍事的 目的을 위한 援助」의 일부로서 행하여 진 것임은 周知되어 있는 바와 같다.

이제 改正된 「1954 年 相互安全保障法」을 中心으로 MSA 援助의 內容을 검토하여 보기로 한다. 同法은 다음과 같은 諸項目으로 구성되어 있다.

第 1 章 軍事援助

第 2 章 經濟援助

第 1 款 防衛支援

第 2 款 開發借款基金

第 3 款 技術援助

第 4 款 特別援助 및 其他計劃

第 3 章 豫備基金

第 4 章 一般 및 行政協定

上記 諸項目의 順序는 대체로 이 援助의 重要度を 표시한 것으로 볼 수 있는데 특히 本法 第 2 條는 「政策의 宣言」으로서 그 企圖하는 바를 다음과 같이 明記하고 있다. 즉 「①國

際共產主義가 軍事行動의 威脅, 內部的破壞 그 밖의 諸方途에 의하여 自由롭고 獨立된 國民을 계속 支配하려고 하는 限 世界의 平和와 合衆國의 安全保障은 危險에 處해 있음을 認定한다는 것. ② 따라서 이와 같은 危險이 存續하는 限 이들 國家와 國民을 軍事的 및 經濟的으로 援助함으로써 共產威脅을 저지하는 것이 美國의 政策]이라는 것이다. 이것은 곧 MSA 援助의 基本目的이 合衆國의 安全保障을 위한 受援國의 軍事力增強에 있으며 經濟援助는 이러한 軍事的 目的을 달성하기 위한 最少限의 經費에 不過하다는 點을 闡명한 것이라고 할 것이다. 이러한 美國의 援助政策은 本法發效後의 모든 美國援助에 적용되었으며 同法 第2條 f項은 剩農物援助인 「農業交易發展 및 援助法」도 上記한 諸原則의 적용에서 離脫될 수 없도록 規定하고 있다. 또한 本法 第141條는 受援具備要件으로서 「援助의 供與가 合衆國의 安全保障을 강화하고 世界平和를 증진시킬 것이라고 大統領이 인정하지 않을 때는 어떠한 國家나 機構에 대하여도 本款(防衛支援) 또는 第1章(軍事援助)에 의거한 援助를 供與할 수 없도록」 規定함으로써 援助의 政治的 軍事的 性格을 한층 더 鮮明히 하고 있는 것이다.

위에서 우리는 MSA 援助의 基本目的이 美國의 安全保障을 위한 受援國의 軍備增強에 있음을 보았다. 그러면 이러한 美國援助의 性格은 韓國의 경우 어떻게 具體的으로 나타나고 있는가. 이것을 우리는 對充資金의 運用面을 통하여 살펴 보기로 한다. 그것은 이러한 援助의 性格上의 差異가 이들 援助에 의하여 造成되는 對充資金의 管理, 運用面에 그대로 反映되고 있기 때문이다. 結論부터 먼저 말하자면 MSA 對充資金은 原則的으로 韓國의 通貨安定과 產業復興을 위한 投資支出에만 使用할 수 있었음에 反하여, 休戰後의 ICA 法에 의한 對充資金은 直接的으로 韓國財政의 赤字補填(國防費補填)을 그 主目的으로 삼았던 것이다. 바꿔 말하면 6.25 前의 ECA 對充資金의 使用原則이 韓國經濟의 安定과 發展에 그 目的이 있었다면, ICA 對充資金은 그보다도 오히려 膨大한 軍事費支出로 말미암은 韓國財政의 破綻을 메워주자는데 그 一次的인 目的이 있었던 것이다. 따라서 ECA 援助에 있어서는 韓國의 財政 그 自體가 外國援助에 「直接的」으로 依存하지는 않았으나 ICA 援助期에 있어서는 이미 財政 그 自體가 外國援助에 直接 依存하지 않으면 안되었던 것이다.

즉 1948年 12月 10日에 締結된 「韓美經濟援助協定」은 ICA 援助의 受入을 그 目的으로 한 것이었는데 同協定 第5條 第2項은 對充資金運用に 관하여 다음과 같이 規定하고 있다. 「大韓民國政府는 美國援助代表가 韓國內에서 本協定上의 責任을 수행하기 위하여 소 요되는 圓貨費用에 充當하려고 隨時 要請하는 資金을 支拂하기 위하여 그 特別計定(對充資金計定一筆者註)殘額을 사용한다. 위의 目的에 사용하고 남은 特別計定の 殘額은 韓國

政府와 美國 援助代表間에 隨時 協定될 其他目的에 限하여 이를 使用한다. 그런데 이 兩國代表間에 「隨時協定될 其他目的」이란 「1948年 對外援助法」第 115條에 對充資金使用目的으로 規定한 ① 國內의 通貨 및 金融의 安定, ② 生産活動의 獎勵와 新資源의 開發, ③ 援助行政費의 國內通貨에 의한 支出과 其他 本法의 目的에 合致되는 用途나 「韓美援助協定」第 2條의 趣旨로 보아 「國內通貨의 安定이나 産業建設을 위한 投資」를 意味하는 것으로 볼 수 있다. 위와 같은 原則에 따라서 ECA 對充資金은 실제로 그 大部分이 通貨安定을 위한 政府貸上金의 償還과 産業資金放出에 充當되었던 것이다.

그러나 이와 같은 對充資金의 使用原則은 FOA-ICA 援助에 이르러 一變하였다. 즉 休戰後 MSA 法에 의한 美國援助의 受入을 目的으로 締結된 1953年 12月 14日의 「經濟再建과 財政安定計劃에 관한 合同經濟委員會協約」은 對充資金의 使用原則에 관하여 「對充資金으로 預置되는 總額의 5% 以下의 金額, 혹은 合經委에서 다른 高率의 金額을 承認한 때에는 이 對充資金計定에서 本件援助計劃을 擔當하는 國際聯合 및 美國諸機關의 韓國內 所要國貨經費로 支出될 것이다. 對充資金의 殘餘金額은 策定된 再建投資의 正當한 資金需要, 大韓民國戰亂收拾費特別會計豫算中 적당한 歲出項目 및 合意된 其他用途에 充用할 目的의 下에 合經委가 管理 運用한다」고 規定하여, 對充資金의 産業資金放出과 軍事費支出로 말미암은 財政赤字의 補填原則을 명백히 하고 있는 것이다. 이처럼 休戰後 美國의 對韓援助는 「合衆國의 安全保障을 위한 受援國의 軍備增強」이란 美國對外援助政策의 一環으로 實施되었던 것이며, 따라서 戰後 韓國의 막대한 軍備增強도 이러한 時代的 背景과 要請에 의해서 이루어졌던 것이다.

6.25 動亂을 계기로 한 美國의 對韓援助政策과 直接的인 聯關性을 지니고 있는 다른 하나의 문제는 戰後의 韓國財政이 美國의 援助에 依存하여 再建되었다는 사실이다. 戰後의

<表 1> 年度別歲出內譯 (單位: 百萬元)
<Table 1> Breakdown of Annual Government Expenditure (In million won)

種別 Classification	年度 FY	1950	1951	1952	1953
軍 事 費 1) National defence		132.4(54.5)	329.8(53.4)	946.3(44.0)	3,260.5(53.7)
警 察 및 軍 警 援 護 費 Police & relief		40.4(16.6)	59.9(9.7)	138.1(6.4)	568.8(9.4)
非 軍 事 費 Non-defence		70.1(28.9)	228.1(36.9)	1,066.3(49.6)	2,239.0(36.9)
合 計 Total		243.0(100.0)	617.9(100.0)	2,150.8(100.0)	6,068.3(100.0)

1) 純軍事費 畧 1) Net defence expense.

資料: 經濟企劃院 「1962年度 豫算概要」. Source: E.P.B., Summary of Budget for FY 1962.

財政이 이처럼 美國의 援助에 依存하지 않으면 안되었던 基本要因은 6.25 以後 膨大하여진 國防費 調達로 말미암은 財政의 破綻에 있었다. 이제 休戰을 前後한 韓國財政의 破綻相에 관하여 살펴 보기로 한다. 앞의 表(1)은 1950~1953 會計年度中の 年度別 歲出을 純軍事費, 準軍事費 및 非軍事費의 內譯別로 分類한 것인데, 이 表에서 보는 바와 같이 이 期間中 軍事費는 純軍事費만도 政府歲出의 平均 50% 를 超過하고 있다.

여기에 그 支出의 性格으로 보아 準軍事費로 看做할 수 있는 警察費 및 軍警援護費까지 합친다면 總軍事費는 政府歲出의 약 60% 以上の 壓倒的인 部分을 차지하여 이 時期의 財政支出膨脹의 絕對的인 要因을 形成하고 있는 것이다.

그러나 國內歲入은 거의 그 限界點에 到達하여 이와 같은 戰費支出의 急增에 對應할 수가 없었고 따라서 政府는 부득이 그 不足分을 中央銀行으로 부터의 直接借入金에 依存하게 되어 이것이 이 時期의 惡性「인플레이」의 主要因을 이루었다. 즉 表(2)는 같은 期間中の 一般財政部門歲入을 性質別로 分類한 것인데 이 表에서 보는 바와 같이 同類이 發발한 1950 年度에는 巨額의 戰費支出로 말미암아 總歲入의 61.4% 에 해당하는 152.5 百萬원을 韓銀借入金으로써 充當하는 한편, 專賣益金을 포함한 租稅收入은 全體의 23.4% 라는 미미한 額에 불과하였던 것이다.

<表 2>
<Table 2>

一般財政部門歲入內譯
General Gov't Sector Revenues

(單位:百萬圓)
(In million won)

年 度 FY 種 別 Classification	1949		1950		1951		1952		1953	
	決 算	構 成 比 (%)	決 算	構 成 比 (%)	決 算	構 成 比 (%)	決 算	構 成 比 (%)	決 算	構 成 比 (%)
	Execut-ed budget	Compo-sition ratio	Execut-ed budget	Compo-sition ratio	Execut-ed budget	Compo-sition ratio	Executed budget	Compo-sition ratio	Executed budget	Compo-sition ratio
租 稅 Taxes	13.7	14.9	42.8	17.2	392.4	60.1	966.0	43.7	2,056.6	30.8
專 賣 益 金 Monopoly profit	14.8	16.2	15.5	6.2	87.8	13.5	292.5	13.2	400.0	6.0
其 他 收 入 Miscella. non-tax revenue	8.3	9.2	24.5	9.9	132.3	20.3	526.0	23.8	707.3	10.6
外 國 援 助 Foreign aid	0.2	0.2	13.2	5.3	—	—	307.0	13.9	795.9	11.9
國 債 National bonds	9.1	10.0	—	—	40.0	6.1	120.3	5.4	203.0	3.0
產 業 復 興 國 債 Reconstruction bonds	—	—	—	—	—	—	—	—	500.0	7.5
借 入 金 Borrowing from B.O.K.	45.1	49.5	152.5	61.4	—	—	—	—	2,020.0	30.1
總 計 Grand total	91.2	100.0	248.5	100.0	652.5	100.0	2,211.8	100.0	6,682.8	100.0

資料: 經濟企劃院「1962 年度 豫算概要」

Source: E.P.B., Summary of Budget for FY 1962.

그러나 1.4 後退後 戰線이 長期化함에 따라 政府는 戰力의 增強과 維持에 直結되지 않는 一般行政費 및 事業費支出을 극력 抑制하는 한편, 累增一路의 戰費調達을 위하여 臨時土地收得稅法의 公布實施를 비롯한 諸稅法의 戰時體制에 로의 整備와 建國國債의 強賣等, 歲出入兩面에서 戰時財政體制를 강화함으로써 1951 年度와 1952 年度에 있어서는 租稅收入(專賣益金包含)이 일약 歲入總額의 73.6% 및 56.9%로 증가하게 되었고 借入金도 일체를 許容치 않은 결과 일시적인 均衡財政을 강행할 수 있었다. 1951~52 年度中의 이러한 극단적인 戰時財政政策의 強行은 애초부터 그 限界가 自명한 것이었다. 여기에 1953 년에 들어서는 休戰協商의 進展과 더불어 시작된 戰鬪의 激化와 休戰 그 자체의 暫定性에 대비하여 이른바 「百萬養兵」政策이 進行되었고 이에 따라 53 年度의 軍事費는 前年度에 비하여 약 3.5 倍나 急增한 膨창을 보이게 되었고 同然으로 말미암은 生活水準의 저하로 租稅의 增收나 國債強賣도 이미 그 限界點에 이르렀다. 依此하여 2 年間 死力을 다하여 堅持된 均衡財政에 잠재하던 赤字要因은 1953 年度에 이르러 또다시 顯在化하지 않을 수 없게 되어 年度中 歲入總額의 약 30%에 해당하는 2,020 百萬圓의 借入金이 軍事費補填에 充당되었고 이것이 당시의 累進的인 惡性 「인플레이」의 하나의 主因을 이루었다.

이와 같이 戰亂으로 말미암은 방대한 軍事費支出은 脆弱한 韓國財政을 破綻으로 몰아 넣었다. 따라서 動亂中 戰費의 壓倒的인 部分은 中央銀行의 發券力에 依存하지 않을 수 없었거니와, 休戰과 더불어 이러한 방대한 戰費는 「國防費」라는 새로운 形態로 變貌하게 되어 財政破綻은 構造的인 性格을 띄게 되었다. 그것은 앞서서도 言及한 바와 같이 休戰後 美國의 對韓援助政策과 休戰協定自體의 暫定性에 기인된 對內外的인 軍備增強의 急進展에 유래된 것이다. 依此하여 韓國經濟는 戰時經濟로 부터 平和時經濟에 로의 復歸를 단념한채 戰時經濟의 새로운 形態로서의 軍備經濟體制에의 移行이 不可避하였으며, 上述한 바와 같이 1953 年 12 月の 「合經委協約」에 따라 戰後의 韓國財政은 美國援助에 依存하여 再建되기 시작한 것이다. 이것은 분명히 韓國의 財政・經濟史上 획기적인 轉換이었다고 할 것이다.

(2) 戰災復舊와 財政・金融政策

本項에서는 休戰이 成立된 1953 年 부터 1957 년에 이르는 戰後復興期의 財政・金融政策을 다룰 것이다. 一國經濟의 成長速度는 기본적으로 投資에 동원되는 資源의 量과 質, 바꿔 말하면 投資率과 投資의 生産性에 의존하는 것이기 때문에 政府는 經濟政策에 依하여 이 두 變數를 적절히 操作함으로써 成長速度를 조정할 수가 있는 것이다.

더욱이 政府의 役割이 壓倒的으로 큰 比重을 차지하지 않을 수 없었던 戰後의 韓國經濟

에 있어서 政府는 經濟成長에 대하여 그 一次的인 責任을 면할 수가 없었다. 經濟成長과 政府의 經濟政策間의 關係에는 다음과 같은 세가지 重要한 問題가 포함되는데 그 첫째는 政府가 어느 水準의 成長速度를 선택하느냐, 바꿔 말하면 適正成長率을 어떻게 評價하느냐 하는 問題이고, 둘째는 이러한 成長速度와 投資配分間의 關係에 관한 問題이며, 셋째는 經濟成長을 위한 諸政策의 效果와 限界에 관한 問題이다.

이제 위와 같은 세가지 問題를 중심으로 本項의 主題를 논의하여 보기로 한다. 前項에서 간단히 言及한 바와 같이 1953~1957 年間的 惡性「인플레이션」은 慢性的인 財政赤字에 기인된 것이었으며 또한 赤字財政의 2大要因을 이루고 있던 것이 國防費와 財政投融資支出이었다. 따라서 政府는 財政上의 거대한 赤字를 民間信用의 可及的인 抑制으로써 1) 補充하려고 하였던 것이다.

擴張一路의 財政規模와 相對的인 民間信用의 抑制政策은 戰後 韓國의 資本蓄積方式을 財政獨走型의 것으로 만들어 버렸다. 다음 表(3)은 1953~1957 年間的 國內總固定資本形成額과 財政投融資額을 對比한 것인데 會計年度와 曆年度의 不一致로 年度別의 比較는 곤란하지만 이 期間全體를 통하여 財政投融資額은 總固定資本形成額의 過半을 차지하고 있다. 물론 단순한 資金供給面에서 본 財政投融資額과 事後的으로 실현된 資本形成額을 直接比較한다는 것은 無理이지만 이 表는 韓國經濟의 成長過程에 있어서 財政의 役割이 얼마나 컸던가를 表示하여 주는 하나의 指標가 될 것이다.

우선 戰後 韓國經濟의 成長過程에서 主導的인 구실을 하여온 財政投融資政策에 관하여

<表 3> 國內總固定資本形成과 財政投融資의 推移(經常市場價格) (單位:百萬元)
 <Table 3> Gross Domestic Capital Formation & Government Investment and Loans
 (At Current Market Prices) (In million won)

區分 Classification	1953	1954	1955	1956	1957	合計 Total
固定資本形成額(A) Fixed capital formation	2,860	6,200	10,720	12,850	20,090	52,720
財政投融資額(會計年度分입)(B) Government investment & loans by fiscal year	1,043	3,887	8,679		17,682	31,291
$\frac{B}{A}$ (%)	22.8	42.6			71.7	53.2

資料: 韓銀調查部刊, 經濟統計年報 1964, 調查月報 1958年 6月號.

Source: The Bank of Korea, Economic Statistics Yearbook, 1964.

The Bank of Korea, Monthly Statistical Review, June 1958.

註(1) 이 時期的 財政赤字는 그 規模가 너무나 방대하였기 때문에 金融緊縮에는 그 限界가 自明하였을 뿐 아니라 실제로는 金融面에서도 방대한 信用膨脹을 抑制하는데 실패했었다. 따라서 「民間信用의 可及的인 抑制」란 相對的인 意味를 갖는데 불과하다.

具體的인 검토를 하여보기로 한다. 戰後의 財政投融資政策은 두 가지 경로를 통하여 실시되었는데, 그 하나는 政府에 의한 直接投資活動이고 다른 하나는 政府가 調達한 資金을 金融機關을 통하여 公·私企業에 貸付하는 融資活動이었다. 前者는 對充資金을 財源으로 한 「經濟復興特別會計」가 그 主軸을 이루었으며 이밖에 미미하나마 一般會計 및 其他特別會計의 剩餘金에 의한 投資(主로 出資)가 있었고, 後者는 對充資金과 產業復興國債 및 產業金融債가 그 主要財源을 形成하고 있었다. 이와 같은 두가지 經路를 통하여 실시된 財政投融資額은 그 絕對額에 있어서나 財政規模에 比한 相對額에 있어서나 休戰後 해마다 급격한 增加를 나타내었는데 문제는 資金의 調達方式에 있다. 表(4)는 財政投融資資金의 源泉別 調達內譯을 表示한 것인데 이 表에서 明白한 바와 같이 이 時期의 政府投融資는 對充資金과 「인플레이」財源이라는 2大支柱에 의하여 지탱되었으며 初期의 投融資는 그 壓倒的인 부분을 「인플레이」財源에 의존하고 있었다는 사실이다. 더욱이 같은 期間中의 國防費 調達을 위한 借入金이 5,290 百萬원에 달하고 있는 점에 비추어 이 軍事費赤字의 全額을 對充資金으로 補填하였다면 「인플레이」資金의 比重은 훨씬 더 높아 질 것이다. 그러나 「인플레이」手段에 의한 政府投融資支出의 增大는 이에 相應한 財政消費支出의 抑制없이 平行的으로 이루어 졌으며 이에 財政規模의 膨창과 巨額의 財政赤字는 慢性的인 「인플레이·갯」을 造出하

<表 4> 財政投融資의 財源別構成 (單位: 百萬圓)
 <Table 4> Fund Source Composition of Gov't Investment & Loans Program (In million won)

區分 Classification 年度 FY	國內財源 Internal fund source			外國財源 Foreign aid fund	合計 Total
	一般會計 General a/c	其他特別會計 Other special a/c	產復興國債及產金債 Reconst. bonds and securities	對充資金 Counterpart fund	
1953	409 (39.2)	137 (13.1)	479 (47.6)	—	1,043 (100.0)
1) 1954	544 (13.9)	248 (6.4)	1,456 (37.5)	1,638 (42.2)	3,886 (100.0)
2) 1955	998 (11.4)	169 (1.9)	2,060 (23.7)	5,453 (62.8)	8,680 (100.0)
1957	758 (4.2)	1,148 (6.4)	295 (16.6)	12,825 (72.5)	17,682 (100.0)
Grand Total	2,709 (8.6)	1,702 (5.4)	6,964 (22.3)	19,916 (63.6)	31,291 (100.0)

- 1) 會計年度變更으로 1954.4~1955.6까지의 15個月間임.
By revising of fiscal year, from Apr. 1954 to June 1955 (15 months).
- 2) 會計年度變更으로 1955.7~1956.12까지의 18個月間임.
By revising of fiscal year, from July 1955 to Dec. 1956 (18 months).
- 3) () 안은 同構成比임.
() is composition ratio.

資料: 韓銀調查部刊, 調查月報, 1958年 6月號.

Source: B.O.K., Monthly Statistical Review, June 1958.

게 되었다.

이처럼 戰後 復興期의 財政은 國公債의 中央銀行引受라는 「인플레이」方式에 의한 無理한 蓄積政策을 強行하였고, 그것은 惡循環的으로 보다 더한 通貨增發과 惡性「인플레이」의 激化를 유발하였다. 赤字財政에 의한 政府投融資의 擴大는 緊縮金融에 의한 民間投資의 抑制로써 補足되어야 할 것이었다. 그럼에도 불구하고 休戰後의 金融政策은 방대한 信用膨脹을 抑制하는데 실패하였다. 表(5)는 1954~57年間의 金融機關의 金融資金貸出增加額, 貯蓄性預金增加額 및 通貨量增加額을 比較한 것인데 이 表에서 보는 바와 같이 1954~55年中에는 比較的 信用抑制가 유지되었으나 1956~57年中에는 金融機關의 信用膨脹이 通貨量增加의 거의 絶對的인 要因을 이루고 있다. 물론 金融貸出은 그 相當部分이 政府代行機關에 대한 融資나 公共部門融資와 같은 間接的인 財政赤字의 補填手段으로 利用된 것이었으므로 純粹한 民間信用은 그 規模가 훨씬 적었다는 點이 충분히 고려되어야 할 것이다.

<表 5> 通貨量, 貯蓄性預金 및 金融資金貸出의 推移 (單位: 百萬圓)
 <Table 5> Trends of Money Supply, Savings and Time Deposits and All Banking Institutions Loans (In million won)

區分 Classification	年 度 Year	1954	1955	1956	1957	合 計 Total
通 貨 Money supply	量	2,776	3,544	2,741	2,425	11,486
全 金融機關 金融資金貸出 Loans by all banking institutions		606	1,527	3,314	2,839	8,286
貯 蓄 性 預 金 Savings and time deposits		147	313	723	90	1,273

資 料 : 韓銀調查部刊, 經濟統計年報
 Source : B.O.K., Economic Statistics Yearbook.

그러나 이러한 점을 고려에 넣는다고 할지라도 總體的인 觀點에서 볼 때 金融政策은 民間投資의 彈力的인 調節을 기하지 못하였고 따라서 赤字財政에서 초래된 「인플레이」壓力을 最少限 완화시키지도 못하였던 것이다.

이리하여 擴張的 財政投融資로 인한 「인플레이」壓力은 民間信用의 追加供給에 의하여 더욱 激化되었다. 그 결과 物價는 1954~56年間に 일약 3倍나 騰貴하였고 이와 같은 超「인플레이」下에서 價格機構는 그 機能을 완전히 喪失하고 말았다.

다음에는 信用擴張政策에 關連하여 民間投資의 촉진수단으로 그동안 一貫해서 실시되어 온 이른바 「低金利政策」에 關하여 살펴 보기로 한다. 表(6)은 物價騰貴率과 一般銀行의 主要貸出金利를 比較한 것이다.

이 表에서 보는 바와 같이 이 時期의 物價騰貴率은 각종 貸出金利보다 2倍 또는 3倍

<表 6> 物價騰貴率과 一般銀行主要貸出金利
 <Table 6> Increase Rates of Price and Major Loan Interest of Commercial Banks

年 度 Year	都賣物價騰貴率(對前年比) Increase rates of wholesale price (against previous year)	一 般 資 金 General fund	援助物資引受資金 Loans for purchase of aid goods	商 業 어 음 割 引 Discounts of commercial bills
1954	28.1 %	18.25	13.9	17.5
1955	81.1	"	"	"
1956	31.6	"	"	"

경우에는 4 배를 넘는 高率에 달하였고 따라서 銀行貸出은 사실상 負의 利子率을 나타낸 셈이다. 負의 利子率, 바뀌 말하면 銀行貸出에 補助金을 支給하는 事정하에서 가장 손쉬운 致富手段은 貸出의 획득이었고, 따라서 貸出需要의 壓力은 無限대로 팽창하였던 것이다. 超「인플레이」와 低金利下에서 銀行信用의 擴大가 生産的인 投資보다도 非生産的인 商品投機를 더욱 助長할것임은 自명한 일이다. 이러한 與件에서 商業資本의 蓄積은 急速히 進行되었으며 더욱이 1957 年에 이르러 銀行歸屬株의 拂下가 完結되기까지 金融은 官權에 의하여 完全히 支配되고 있었으므로 財政·金融面을 통한 資源配分은 엄격한 經濟的 論理보다는 官僚의 恣意的인 選擇에 의존하는 경우가 더욱 많았던 것이다.

위에서 본 바와 같이 戰災 復舊期의 財政·金融政策은 「인플레이」的 蓄積政策의 強行으로 要約되거나 다음에는 이러한 「인플레이」的 成長政策이 投資配分에 미친 效果를 검토하여 보기로 한다. 表(7)은 1954 年과 1956 年 및 1958 年의 國內總固定資本形成을 資本財形態別로 發展段階가 우리와 비등한 「필리핀」 및 自由中國과 비교한 것이다. 이 表에서 明白한 바와 같이 戰後 韓國에 있어서의 資本形成이 이들 2 國에 비하여 住宅 및 非住宅用 建物과 그밖의 構造物 및 工作物과 같은 生産性이 극히 낮은 部門에 압도적으로 치중되어 있는 反面 物的生産에 直接 寄與하는 機械등의 資本設備投資는 극히 미미한 比重밖에 차지하지 못하고 있음은 주목할 만한 사실이었다. 「인플레이」가 短期的인 在庫投資 내지는 商品投機를 助長하였고 長期的인 固定投資의 경우에도 호화스러운 住宅이나 建物과 같은 非生産的인 不動產投資를 자극함으로써 投資方向을 誤導한다는 것은 一般的으로 논의되고 있는 일이다.

물론 현실의 投資配分의 歪曲化가 얼마만큼 이와 같은 「인플레이」的 要因에 연유되었으며 어느정도로 「인플레이」외의 諸要因에 유래된 것인가를 數量的으로 파악하기는 어려운 일이며 특히 韓國의 경우에는 동란으로 말미암아 住宅, 學校, 公共建物, 橋梁등의 破壞가 혹

〈表 7〉 資本形態別 國內總固定資本形成比率(%)
 〈Table 7〉 Domestic Fixed Capital Formation Rate (by Capital Goods)
 (經常市場價格)(At Current Market Prices)

區分 Classification	1954		1956			1958			
	韓 Korea	比 Philippines	中 China	韓 K	比 P	中 C	韓 K	比 P	中 C
住 宅 Dwellings	23.7	16.7	44.8	16.9	15.8	51.0	13.6	12.9	10.7
非住宅建物 Non-residential buildings	32.4	36.8		23.0	11.6		25.1	11.3	20.7
其他構造物 및 工作物 Other construction and works	17.6			25.4	28.7		25.5	26.1	17.6
運輸設備 Transport equipment	10.6	14.0	4.0	11.8	12.4	6.3	9.2	11.6	9.2
機械設備 Machinery and other equipment	15.7	32.5	51.2	22.9	31.5	42.7	26.6	38.1	41.8
國內總固定資本形成 Gross domestic fixed capital formation	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資 料 : 比, 中은 Yearbook of National Accounts Statistics, 1961.

韓國은 韓銀調查部刊, 經濟統計年報, 1964.

심하였다는 사실을 고려에 넣어야 할 것이다. 그러나 「戰後的인 特殊要因」을 考慮에 넣는다고 할지라도 韓國에 있어서의 投資配分の 歪曲化가 惡性「인플레이」와 關聯이 稀薄한 것으로는 생각될 수 없는 것이며 오히려 慢性的인 「인플레이」야 말로 이러한 投資方向의 歪曲化를 招來한 가장 基本的인 要因인 것으로 인식된다. 그것은 當時와 같은 惡性「인플레이」에서는 金融資産(financial assets)으로부터 實物資産(real assets)에로의 逃避現象이 不斷히 일어나기 마련이며, 實物資産中에서도 個人이 가장 손쉽게 投資할 수 있는 對象이 住宅, 그밖의 不動産이었기 때문이다.

위와 같은 觀點에서 볼 때 戰後 復興期의 財政·金融政策은 潜在的인 供給能力을 넘는 無謀한 過大蓄積政策의 強行으로 因해서 1953~1957年間に 受入한 약 13億弗에 달하는 外國援助에도 불구하고 惡性「인플레이」는 收束되지 못하였고, 動員된 貯蓄의 큰 部分은 극히 非生産的인 部門으로 浪費되는 結果를 초래하였던 것이다. 다시 말하면 戰後的 財政·金融面을 통한 「인플레이」的 蓄積政策은 投資의 量的擴大面에서는 어느 정도 成功을 거두었다고 하겠으나 이러한 量的效果는 同時에 投資의 質的低下로서 相殺된 셈이며 「인플레이」에 의하여 收奪된 大衆의 貯蓄은 少數의 享樂의 源泉이 되고 만 셈이다.

Ⅲ. 安定政策의 展開와 그 矛盾

(1) 對韓美國援助政策의 轉換과 擬制的 安定政策의 展開

1953~57年間に 軍備經濟體制의 確立과 戰災復舊가 어느 정도 그 成果를 거두게 되자 1957年을 分界點으로 하여 經濟政策은 하나의 轉換을 모색하게 되었다. 그것은 解放以後의 지속적인 요청이었다고 할 安定政策의 實施였다. 通稱 「財政安定計劃」(Financial Stabilization Program)으로 표칭되는 이 安定政策은 財政·金融·外換등 各部門別로 通貨量增加限度를 事前에 策定하여 그 超過를 抑制함으로써 貨幣의 安定을 期하려는데 그 目的을 둔 것으로 1960년까지 계속되었다. 여기서는 1957~8-60年間に 실시된 安定政策의 展開過程에 관하여 살펴 보기로 한다.

1957~8年을 分界點으로 한 財政·金融政策 轉換의 主要契機의 하나는 무엇보다도 이 時期를 前後한 美國의 對外援助政策의 轉換이었다. 그것은 Ⅱ에서 이미 指摘한 바와 같이 戰後의 韓國財政이 美國의 援助에 依지하여 再建되었다는 사실에서 오는 必然的인 歸結이라고 할 것이다. 즉 美國은 1957年의 MSA 法改正에서 開發借款基金(DLF)을 새로이 規定하고 總進의 無償援助에서 借款으로 援助의 重點을 차츰 轉換하게 되었으며, 이러한 美國의 援助政策의 轉換은 그대로 對韓援助額에도 反映되어 表(8)에서 보는 바와 같이 1957年을 「피이크」로 韓國이 受取한 美國援助額은 현저한 減少趨勢를 나타내고 있는 것이다.

<表 8> 美國 援助 受取 推移 (1954~1960) (單位:千弗)
 <Table 8> U.S. Aid Received (1954~60) (In thousand U.S.\$)

年度 Year 區分 Classification	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
AID	82,437	205,815	271,049	323,267	265,629	208,297	225,237
PL 480	—	—	32,955	45,522	47,896	11,436	19,913
合計 Total	82,437	205,815	304,004	368,789	313,525	219,733	245,150

資料: 韓銀調查部刊, 經濟統計年報, 1964.

Source: The Bank of Korea, Economic Statistics Yearbook, 1964.

이와 같은 援助의 減少는 한편으로 對充資金의 徵收와 租稅收入의 減少를 통하여 財政活動을 制約하는 동시에 다른 한편으로는 外換供給의 減少를 통하여 國際收支의 惡化를 초래하게 되어 安定政策의 실시를 促求하는 契機가 되었다. 政策轉換의 보다 直接的인 다른

하나의契機는 1955年 8月 15日에 截定된 當時의 500圓 對 1美弗의 公定換率과 同換率維持를 위한 附帶條件이었다. 즉 이 公定換率의 改定에 있어서는 同換率維持條件으로서 年間物價騰貴率이 1955年 9月에 比하여 25%를 上廻하지 않도록 維持한다는 것이 韓美間에

<表 9> 通貨量增減要因 (1957~1960) (單位: 百萬圓)
 <Table 9> Principal Factors Affecting Money Supply (In million won)

區分 By sector	年度中 During-	1957	1958	1959	1960
公 共 部 門 Public sector					
財 政 收 支 Gov't overdrafts from B.O.K.		-2,935	2,885	3,067	-3,401
全金融機關保有國債 Gov't bonds held by all banking institutions		2,817	-634	-63	-84
全金融機關對地方自治團體信用 Claims on local governments of banking institutions		28	31	70	64
政府의 對金融機關貸下金(-) Gov't lendings to all banking institutions		1,024	5,316	1,375	1,305
政府의 對產銀貸下金(-) Gov't lending to K.R.B.		3,896	-232	2,952	1,573
產 銀 貸 出 K.R.B. loans		3,817	1,334	3,590	1,719
金融機關의 財政資金貸出 Loans by all banking institutions with gov't funds		825	3,706	2,286	1,446
小 計 Sub-total		-338	2,238	4,623	-3,134
民 間 部 門 Private sector					
全金融機關金融資金貸出 Loans by all banking institutions with banking funds		2,839	1,225	28	4,572
株 式 及 社 債 Stocks and debentures		-	235	76	7
貯 蓄 性 預 金 (-) Savings and time deposits		90	404	3,575	210
小 計 Sub-total		2,749	1,056	-3,471	4,369
海 外 部 門 Foreign sector					
純 外 換 買 入 額 Net purchases of foreign exchange		1,207	1,318	-218	732
外 國 機 關 預 金 (-) Deposits of foreign organizations		700	-198	-485	-353
小 計 Sub-total		507	1,516	267	1,085
其 他 Others, not classified elsewhere		-493	-73	316	-1,402
合 計 Grand total		2,425	4,737	1,735	918

資料: 韓銀調查部, 경제통계연보.

Source: B.O.K., Economic Statistics Yearbook.

合意되었던 것이다.

이와 같이 1957~8년에 있어서의 安定政策의 摸索이 韓國政府의 主體的인 決意에 의해 서가 아니라 援助當局의 執拗한 壓力과 勸告에 의한 것이긴 하지만 何如間 이時期를 前後 하여 財政·金融面에서는 確實히 뚜렷한 政策上의 轉換이 試圖되었다. 즉 1956년에는 財政支出의 強力한 抑制措置가 取하여 졌으며 1957年 4월에 들어서는 合同經濟委員會에 의 한 年間財政金融安定計劃이 처음으로 樹立되어 財政面에서 오는 通貨增發要因을 可及의 除去하고자 對充資金의 一時凍結, 종전의 買上制로부터 米穀擔保融資制로의 糧穀政策의 轉換등 一聯의 歲出抑制措置가 強力히 實施되었고 歲入面에서는 同年中 약 383百萬弗에 이르는 休戰以後 最高額의 援助導入이 實施됨으로써 對充資金徵收를 비롯한 租稅收入의 增加가 이루어졌으며 財政收支는 表(9)에서 보는 바와 같이 當初 豫想되었던 赤字要因을 불식하고 2,935百萬원의 巨額還超를 나타내었으며 公共部門全體로서도 338百萬원의 通貨量을 還收하였다. 1957年中의 安定化의 成果를 基盤으로 하여 1958년에는 財政 金融兩面에 걸쳐 보다 積極的인 措置가 實施되는 것처럼 보였다. 즉 政府는 1958年度의 當初豫算規模를 實質的으로 前年度水準보다 壓縮하는 同時에 歲入面에서는 對充資金의 增徵, 外換稅 및 教育稅의 新設, 餘他稅率의 調整등으로 歲入增大에 노력하고 歲出面에서는 一般 및 國防費支出의 歲入內抑制, 產業復興國債發行中止를 中心으로하는 財政投融資支出의 削減 등으로 歲出增大을 억제함으로써 財政規模의 壓縮과 均衡豫算을 期하는 한편 金融面의 緊縮도 強化하였던 것이다. 新種目的 擴大와 稅率再調整을 통한 일련의 稅收增大策과 財政投融資規模의 削減을 비롯한 歲出抑制에의 노력은 「財政安定計劃」의 核心을 이루는 것으로서 이러한 措置는 1960年까지 繼續 強化되었는데 韓國經濟는 表(10)에서 보는 바와 같이 表面上 어느程度의 安定相을 나타내었다.

그러나 이 時期의 安定政策에는 成長問題와 關聯시켜 볼때 許多한 問題點이 內包되어

<表 10>

通貨量 및 物價의 變動推移¹⁾

<Table 10>

Changes of Money Supply and Wholesale Prices

區分 Classification	年度 Year	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
通貨量 Money supply		91.5	61.0	29.3	20.0	32.6	9.0	4.3
都賣物價 Wholesale prices		28.1	81.1	31.6	16.1	-6.2	2.3	10.7

註 (1) 前年對比增減率인.

Rate of increase or decrease against previous year.

(2) 1955년까지는 서울都賣物價指數, 1956년부터는 全國都賣物價指數에 依함.

있었다. 즉 II에서 言及한 바와 같이 戰後 韓國의 「인플레이」는 國防費를 비롯한 방대한 財政消費로 달미않은 財政破綻이 그 基本的인 要因을 이루어 왔고, 이것을 어느정도 보충해 온 것이 美國의 援助였는데 美國援助가 漸減趨勢를 나타내게 되자 政府當局은 援助削減을 단순히 稅率引上과 政府投融資支出의 削減으로 對處하려 하였던 것이다. 그러나 이러한 政策方向은 미봉적인 性格을 벗어날 수 없었고 애초부터 그 效果와 限界가 自明한 것이었다. 왜냐 하면 財政破綻의 基本要因을 이루어 온 國防費支出을 중심으로 한 實質財政消費規模의 削減없이는 眞正한 의미의 健全財政의 確立이나 따라서 安定的 成長의 可能性은 當初부터 稀薄하였기 때문이다. 다음表11~12는 <1957~1960> 年間の 一般財政部門의 歲出入內譯을 表示한 것인데 이 表에서 이 時期의 安定政策의 性格과 特徵을 엿볼 수 있다.

<表 11> 一般財政部門 歲入 構成 推移 (單位: 百萬元)
 <Table 11> Trends of General Gov't Sector Revenue Composition (In million won)

	1957 決算(%) Executed budget	1958 決算(%) Executed budget	1959 決算(%) Executed budget	1960 決算(%) Executed budget
租 稅 Taxes	11,589.8(27.3)	14,348.7(30.1)	21,597.6(47.4)	24,971.3(51.5)
專 賣 益 金 Monopoly profit	1,620.0(3.8)	2,120.5 (4.4)	2,270.0(5.0)	2,300 (4.7)
其 他 收 入 Misc. non-tax revenues	1,360.8(3.2)	1,781.7 (3.7)	1,412.3(3.1)	2,430.3(5.0)
外 國 援 助 Foreign aid	22,451.1(52.9)	24,580.1(51.5)	18,910 (41.5)	16,762.7(34.6)
國 債 National bonds	1,523.0(3.6)	1,800 (3.8)	500 (1.1)	1,000 (2.1)
產 業 復 興 國 債 Reconstruction bonds	2,964.2(7.0)	849.1 (1.8)	209.6 (0.5)	191.4(0.4)
借 入 金 Borrowing from B.O.K.	950 (2.2)	2,230.0 (4.7)	640.0 (1.4)	800.7 (1.7)
總 計 Grand total	42,458.9(100.0)	47,710.4(100.0)	45,539.5(100.0)	48,456.4(100.0)

資料: 經濟企劃院刊, 1963年度 豫算概要
 Source: E.P.B., Summary of Budget for FY 1963.

즉 表(11)에서 보는 바와 같이 一般財政部門歲入總額에서 차지하는 各歲入項目의 構成別推移를 보면 對充資金은 休戰後 最高의 比重을 나타내었던 1957年度의 52.9%로 부터 1960年度에는 34.6%로 構成比上 18.3%가 低下된 反面 專賣益金을 包含한 租稅收入은 1957年度의 不過 31.1%로부터 1960년에는 56.2%로 같은 期間中 構成比上 25.1%나 거의 倍增하고 있는 것이다. 이와 같은 租稅收入比率의 增大는 前述한 바와 같이 이 期間을 통하여 漸減되어 가는 援助減少分을 메우기 위하여 稅率引上, 新種稅目的 擴大 및 各種官營料金引上과 日련의 歲入增大政策에 기인한 것으로서 그 結果 國民의 租稅(地方稅包含)

負擔率은 1957 年의 9.0%로 부터 급격히 增加하여 1960 年에는 14.0%의 高率에 달하고 있는 것이다.

한편 表(12)에서 보는 바와 같이 歲出豫算의 內譯別推移를 살펴 보면 安定政策의 擬制的 性格은 더한층 뚜렷해 진다. 즉 歲出豫算總額에서 차지하는 各歲出費目的 相對的 構成 比를 보면 歲出豫算의 가장 壓倒的인 部分을 차지하고 있는 것은 말할 것도 없이 國防費로서 이 期間中 平均 30~35%의 높은 比重을 차지하고 있을뿐이 아니라 後述하는 바와

<表 12> 歲出豫算의 內譯別推移 (單位:百萬元)
<Table 12> Breakdown of Annual Government Expenditures (In million won)

	1957(A)		1958		1959		1960(B)		B의 A에 對한 增加率(%) Increasing ratio of B to A
	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	
1. 一般的 經費 General services	15,537	44.4	17,831	43.4	18,519	46.3	20,785	49.5	33.7
一般 行政 General admin- istration	2,273	6.5	2,727	6.6	1,753	4.4	3,161	7.5	39.0
國防 National defence	11,246	32.1	12,732	31.0	13,919	34.8	14,707	35.0	30.7
司法 및 警察 Justice & police	2,018	5.8	2,372	5.8	2,847	7.1	2,917	7.0	44.5
2. 公益 事業 費 Community services	1,050	3.0	797	1.9	1,033	2.6	995	2.4	— 5.3
3. 社會 福祉 費 Welfare services	4,578	13.1	5,320	12.9	7,675	19.2	8,613	20.5	88.1
教育 Education	3,212	9.2	4,019	9.8	6,036	15.1	6,363	15.5	98.1
其他 Others	1,366	3.9	1,301	3.1	1,639	4.1	2,250	5.0	64.7
4. 經濟 的 經費 Economic services	10,976	31.4	13,958	34.0	9,327	23.3	8,365	19.9	— 24.8
5. 其他 經費 Other services	2,862	8.1	3,191	7.8	3,468	8.6	3,237	7.7	13.1
合計 Total	35,003	100.0	41,097	100.0	40,022	100.0	41,995	100.0	20.0

資料: 經濟企劃院刊, 1964年度 豫算概要.
Source: E.P.B., Summary of Budget for FY 1964.

같은 政府投融資支出의 減縮에 따라 그 相對的 構成比는 해마다 增加되고 있는 것은 주목할만 하다. 이와 함께 重要한 支出項目을 이루고 있는 費目은 治安 및 行政費며 이 역시 그 比重이 해마다 增加되고 있다. 政府歲出의 다른 重要한 一費目은 教育費인데 이 教育費의 거의 全部가 義務教育制의 실시로 말미암은 初等教育費로서 그 比重은 1957 年에는 歲出總額의 9.2%를 차지하여 治安 및 一般行政費의 12.3%를 훨씬 下廻하고 있던 것이 1960 年에는 일약 15.5%로 上昇하여 治安 및 一般行政費의 14.5%를 壓倒하고 있는 것이

다. 마지막으로 經濟成長과 직결되어 있는 經濟的 經費는 1957 年의 31.4%로부터 1960 年에는 19.9%로 대폭 低下되고 있는 것은 前述한 國防, 治安, 行政 및 教育費등의 팽창과 좋은 對照를 이루고 있다. 여기서 1957~60, 4 個年間的 各費目別政府支出의 增減內容을 보면 財政消費의 主因을 이루고 있는 國防費가 30.7%, 一般行政費 및 治安費가 각각 39.0% 및 44.5%, 그리고 教育費는 물론 98.1%의 높은 增加率을 나타내고 있는데 反하여 經濟的 經費는 같은 期間中 24.8%나 오히려 大幅 減少하였고 公益事業費는 5.3%가 減少하고 있다.

더욱이 같은 期間中의 總歲出規模의 膨脹率이 20.0%이고 그동안의 全國都實物價騰貴率이 1956 年下半期에 比하여 13.3%, 1957 年平均에 比해서는 6.3%밖에 騰貴하지 않았고 消費者物價도 같은 期間中 비등한 騰貴率을 나타내고 있는點을 고려할 때 이 동안의 實質財政規模는 財政支出의 강력한 억제 노력에도 불구하고 해마다 膨脹하여 왔을 뿐이 아니라 實質財政規模의 膨脹을 「리이드」하여 온 것은 다름아닌 國防費, 一般行政費 및 教育費와 같은 財政消費支出의 끊임 없는 增加에 있었다는 사실이 주목되어야 할 것이다.

이와 같은 점에서 볼 때 이른바 安定政策이 展開된 1957~60 年間に 韓國의 財政은 援助額의 減少趨勢에도 불구하고 보다 많은 教育을 위한 支出때문에 實質財政規模의 削減은 커녕 오히려 부단한 그 膨脹조치 억제하지 못하였고 이러한 外援의 減縮과 財政規模의 膨脹은 결국 國民負擔의 增大와 投資의 削減이란 代價로써 이루어졌던 것이다. 1950 年代末期의 數年間に 걸쳐 韓國에서 展開된 일련의 「인플레이」收束策은 日本의 「닷지·라인」이나 西獨의 通貨改革에서 보는 바와 같은 實質財政構造를 비롯한 諸制度의 改革을 수반한 「即時安定政策」이 아니라 構造的인 與件自體에는 손도 대지 않은채 諸種支出의 단순한 抑制 또는 代替라는 극히 安易한 方式의 中間安定政策에 불과했던 것이다. 그러나 實質財政消費規模의 「드라스틱」한 削減이 없는 미봉적인 安定政策은 비록 한편으로 小康의인 物價억제에는 어느정도의 成果를 거두었으나 다른 한편으로는 諸部門間的 不均衡의 擴大와 韓國經濟의 潛在的인 成長能力의 蝕蝕이란 對價를 支拂하였다는 사실이 기억될 필요가 있을 것이다.

(2) 安定政策의 展開와 不平等化의 擴大

1957/8~1960 年間に 실시된 安定政策은 두개의 큰 支柱를 중심으로 전개되었는데 그 하나는 이미 前項에서 언급한 바와 같은 貨幣的安定의 回復을 그 目的으로 하였던 財政, 金融安定計劃이고 다른 하나는 物價安定의 主軸으로서 低穀價政策의 強行이었다. 本項에서는 이 時期의 安定政策을 중심으로 하여 農業과 工業, 農村과 都市間的 不均衡化의 擴

大過程에 관하여 논의할 것이다. 一般적으로 農·工業間의 不平等化問題는 商品交換關係에 있어서의 競爭價格과 獨占價格을 통한 不等價交換의 문제로서 파악되며 이것은 經濟發展에 따르는 극히 自然的인 現象인 것으로 이해되고 있다. 그러나 戰後 韓國經濟의 成長過程에 있어서의 農·工業間의 不均衡化의 擴大는 그 주요한 원인이 美國의 援助政策과 韓國政府의 諸施策에 있었던 것이며 결코 「發展의 自然的인 過程」에 유래된 것은 아니었던 것이다.

이제 財政政策을 통한 不均衡化의 擴大過程부터 살펴보기로 한다. 戰後 財政을 통한 直接的인 不均衡化促進策으로서는 租稅政策(具體적으로는 1951~1960年間に 실시된 土地收得稅現物徵納制)와 1955年의 新公定換率協定 以後의 적극적인 低穀價政策이 그 2大支柱를 이루어 왔다.

土地收得稅의 現物徵納制는 戰時稅制의 一環으로 1951年에 制定된 것으로서 政府는 이

<表 13> 土地收得稅, 生産量 및 總租稅收入類比較
 <Table 13> Comparison of Land Income Tax, Agricultural Production and Gross Tax Revenues

區分 Classification 年度 Year	總生産量(A) Gross production (千石)	實績(B) Actual results (千石)	$\frac{B}{A}$ (%)	總租稅收入 Tax revenues(C) (百萬圓)	土地收得稅 Land income tax (D) (百萬圓)	$\frac{D}{C}$ (%)
1951(決算) {秋	9,284	1,018	10.9	392.4	84.4	21.5
1952(") {秋	14,136	956	6.7			
{夏	4,365	240	5.4	966.0	293.9	30.4
1953(") {秋	15,003	1,470	9.7			
{夏	5,152	272	5.2	2,056.6	468.9	22.8
1954(") {秋	15,515	1,065	6.8			
{夏	6,539	325	5.0	5,143.0	757.6	14.7
1957(") {秋	15,738	772	5.0			
{夏	5,179	161	3.1	11,589.7	2,767.2	23.8
1958(") {秋	16,595	890	5.3			
{夏	6,267	205	3.2	14,348.6	2,020.6	14.0
1959(") {秋	16,602	889	5.3			
{夏	7,229	217	3.0	21,597.5	1,927.2	8.9
1960(") {秋	15,949	694	4.3			
{夏	7,210	194	2.6	24,971.3	1,534.6	6.1

資料: 經濟企劃院刊, 豫算概要 1962, 1964. 韓銀調查部刊, 經濟統計年報 1955~63.

Source: E.P.B., Summary of Budget for 1962, 1964.

B.O.K., Economic Statistics Yearbook, 1955~63.

稅法에 의하여 종래 糧穀資金의 集中的 放出에서 오는 격심한 「인플레이」를 억제하고 軍糧米를 비롯하여 國策수행상 필요한 糧穀現物을 確保할 수 있게된 대신 農民은 正反對로 이 現物稅로 말미암아 低水準의 政府收納價格과 自由市場價格間의 差額에 해당하는 事實상의 租稅負擔의 增嵩을 면치 못하게 된 것이다. 表(13)은 1951~1960年間の 現物稅徵收實績과 그것이 生産量 및 總租稅收入에서 차지하는 比重을 나타낸 것이다. 이 表에서 짐작할 수 있는 바와 같이 土地收得稅는 創設以來 數次에 걸쳐 그 稅率이 引下되어 오긴 하였지만 1951~54年間에는 米穀의 경우 年平均 100~150萬石의 米穀이 本稅法에 의하여 市價보다 平均 약 40%의 低價格⁽¹⁾으로 政府에 徵納되었는데 이것은 이 期間中 農家の 自家食糧需要量인 14~17百萬石을 除外한 剩餘食糧의 약 $\frac{2}{5}$ ~ $\frac{1}{3}$ 에 해당하는 막대한 量인 것이며 여기에 年間 약 50萬石 内外의 農地償還穀을 합하면 이 期間中 財政의 手段에 의하여 政府에 徵納된 糧穀은 農家の 自家所要部分을 除外한 剩餘食糧의 거의 折半을 차지하고 있는 것이다. 이와 같은 土收稅는 1957~60年間에는 年平均 약 80~90萬石臺로 減少하였고 農地償還穀도 平均 20萬石臺로 減少하였으나 역시 剩餘食糧의 약 $\frac{1}{4}$ 에 해당하는 큰 比重을 차지하고 있다.

다음에는 土收稅가 政府歲入에서 차지하는 比重을 알아보기 위하여 土收稅와 總租稅收入을 살펴보기로 한다. 表(13)에서 보는 바와 같이 1951~54年間に 租稅收入總額에서 차지하는 土收稅의 比重은 平均 22.3%이었고, 同稅率이 大幅 引下된 1957~60年間에는 平均 13.2%로 그 比重이 현저히 低下되고 있어 租稅收入總額에서 차지하는 土收稅의 比重은 比較的 낮은 것처럼 보인다. 그러나 表(13)의 土收稅額은 公定價格에 의한 것이기 때문에 市價에 의한 實際稅額은 이보다 훨씬 많은 것이다. 즉 註(1)에서 보는 바와 같이 1951~53年間に 公定價格은 市價의 平均 40% 程度에 지나지 않았던 것으로 되어있고 또 다른 資料에 의하면 1952年의 土收稅額을 市價로 換算하면 公定價格에 의한 稅額의 3.4배나 되는 1,030百萬圓으로서 이것은 該年度의 租稅收入總額 966百萬圓을 훨씬 超過하는 金額이 되는 것이다.⁽²⁾ 이와 같은 諸資料를 綜合하여 볼 때 이 時期의 收納糧穀의 公定價格은 대체로 市價의 $\frac{1}{3}$ 程度에 지나지 않는 것으로 생각되며 따라서 土地收得稅가 租稅收入總額에서 차지하는 比重은 平均 약 50% 以上の 高率에 달한것으로 보아야 할 것이다. 이와 같이 「土地收得稅」라는 이름의 農業現物稅制度는 市價의 折半에도 훨씬 未達하

(1) 米穀의 境遇 自由市場價格에 대한 收納價格의 比率은 1951年 46%, 1952年 39%, 1953年 37%로 推計되고 있음. (韓國銀行調查部 刊 經濟年鑑 1956, p.1~84 參照)

(2) 韓銀調查部 刊 調査月報 1955年 7月, p.24

는 低廉한 價格에 의하여 農業部門의 剩餘를 政府가 奪取할 수 있는 農民收奪의 制度的 機構가 된 것이다.

이러한 觀點에서 볼 때 1950~1956년에 이르는 戰時「인플레이」는 그 犧牲의 主要部分이 農民에 의하여 負擔 되었으며 더욱이 이러한 負擔이 自由市場에 있어서의 價格機構를 통해서 뿐만 아니라 現物租稅라는 財政의 「메카니즘」을 통하여 政策的으로 強行되었다는 점 에서 이 時期의 農業政策은 實質的으로 戰費支出에서 오는 惡性「인플레이」의 收束을 위한 積極的인 農民收奪政策이었다고 할 것이다. 이러한 사정은 그 規模와 性格에 있어서 多少 差異가 있으나 50年代 後半期에 있어서도 大體로 비슷한 것이었다. 財政에 의한 積極的인 農民收奪政策이야말로 戰後의 農村購買力을 拂底시켜 韓國農業을 生存農業으로 몰아 넣은 가장 큰 要因의 하나였던 것이다.

다음에는 韓國農業의 疲弊化를 催促한 다른 하나의 要因으로서 이른바 低穀價政策에 관하여 고찰하여 보기로 한다. 低穀價政策은 建國以來 政府가 계속하여 推進하여 온 物價安定策의 한 支柱였으나 1955年의 單一公定換率裁定을 계기로 하여 이러한 低穀價政策은 그 性格이나 深度에 相當한 變化를 하였다. 즉 1955年 8月의 新公定換率(當時 500圓 對 1美弗) 裁定當時 韓美間에는 同年 9月의 「서울都賣物價」를 基準으로 하여 年間物價騰貴率이 25%線을 넘을때에는 同換率을 再調整한다는 것에 合意한바 있다. 이에 따라 物價安定은 同換率維持의 絕對的인 條件이 되었고 物價安定을 위해서는 物價指數算出에 있어서 39.0%라는 높은 加重值를 차지하고 있는 穀物(이 중 米穀이 32.41%) 價格의 低水準에의 억제가 必須要件이었던 것이다. 이리하여 新公定換率裁定後 政府는 同換率의 維持를 위하여 餘他商品價格上昇으로 말미암은 一般物價水準의 上昇을 低穀價에 의하여 相殺하려는 政策을 追求하게 된 것이다. 그러나 이 時期의 低穀價政策의 強行을 實質的으로 가능케 한 것은 방대한 美剩餘農產物援助였다. 그런데 이 剩餘農產物援助에 의한 大量의 糧穀導入은 換率維持를 위한 物價安定에 實質的인 寄與를 하였지만 그러나 이러한 寄與는 農工產物間의 不等價交換을 통한 農業의 一方的인 犧牲위에서 이루어진 것이었다. 表(14)는 1955年을 100.0으로 하여 每年 10月부터 翌年 1월까지 4個月間의 穀物, 穀物除外 및 化學肥料의 價格指數를 表示한 것이다. 10~1月の 4個月間 平均指數를 擇한 것은 農業所得의 大宗을 차지하고 있는 米穀의 總商品化量의 50% 以上이 秋收後의 이 4個月間に 集中되기 때문이며, 農工業間의 不等價交換關係를 파악하기 위해서는 이 期間中の 農·工產物의 價格運動을 살펴 보는 것이 더욱 중요한 까닭이다. 이 表는 1955年의 單一公定換率 改定時에서 1960年에 이르는 安定政策의 展開가 農·工業間의 不均衡을 일

마만큼 擴大시켜 왔는가를 잘 表示하여 주고 있다.

<表 14> 農·工 產物 都 賣 價 格 指 數 (1955=100)
 <Table 14> Wholesale Price Index of Agricultural and Manufacturing Products

	總 指 數 Total	穀 物 Grains	穀 物 除 外 Excluding grains	化 學 肥 料 Chemical fertilizers
1955	100.0	100.0	100.0	100.0
1956.10~1957.1 (4個月間平均)	142.1	174.4	131.4	313.8
1957.10~1958.1 (4個月間平均)	143.3	142.9	143.4	313.8
1958.10~1959.1 (4個月間平均)	140.3	133.1	142.7	313.8
1959.4~9	148.6	139.3	151.7	333.9
1959.10~1960.1 (4個月間平均)	152.8	120.4	163.6	360.0
1960.10~1961.1 (4個月間平均)	167.8	163.2	169.3	346.1

資料：韓銀調查部 刊，調查月報에 依據作成.
 Source: B.O.K., Monthly Statistical Review.

즉 1955 年을 基準으로 하여 그 後의 穀物과 穀物除外物價의 相對的인 움직임을 살펴 보면 穀價는 1956 年末의 174.4 를 絶頂으로 하여 1957 年末에는 142.9, 1958 年末에는 133.1, 다시 1959 年末에는 120.4 로 해마다 低落되어 온 反面, 穀物除外物價는 1956 年末의 131.4 로 부터 1957 年末에는 143.4, 1958 年末에는 142.7, 1959 年末에는 163.6 으로 계속 騰貴하여 穀物과 相反된 傾向을 나타내었고 특히 1958 年 11 月부터 1960 年 5 月까지의 穀價崩落, 그 중에서도 1959 年 4 月부터 同年 9 月까지의 端境期에 나타난 「웨레」 現象은 換率維持라는 구실 밑에 餘他物價에 比하여 穀價가 얼마나 一方的으로 抑壓되어 왔는가를 分明히 表示하여 주고 있는 것이다. 그러면 이러한 穀價의 崩落은 어떤 要因에

<表 15> 國內糧穀不足量과 外穀導入量 (單位：精穀千石)
 <Table 15> Shortage of Domestic Food Supply and Imported Grain (In 1,000 suk)

米 穀 年 度 別 Rice year	國 內 不 足 量 Shortage	導 入 量 Imported	超 過 導 入 量 Over-imported
1956	3,092	3,092	—
1957	5,899	6,318	419
1958	4,388	6,465	2,077
1959	1,018	1,890	872

註：米穀年度는 每年 11 月 1 日부터 翌年 10 月 末日까지임.
 Note: Rice year is annually from November to next October.
 資料：農林部糧政局, Source: Ministry of Agriculture.

의하여 招來되었는가. 그것은 前述한 바와 같이 이 時期에 있어서의 美剩餘農產物의 大量 導入이었다.

表 (15)는 1956~59 米穀年度中の 國內糧穀不足量과 外穀導入量을 比較한 것이다.

이 表에서 보는 바와 같이 1957~59 年度中에는 해마다 國內不足量을 超過하는 外穀(그 中 약 80%가 美剩餘農產物임)이 導入되었으며 특히 1958 년에는 약 2 百萬石 그리고 1959 년에는 87 萬石에 달하는 방대한 剩餘糧穀이 超過導入됨으로써 이것이 前述한 1958~59 年中의 穀價崩落을 催促한 主要因을 이루었던 것이다.

다음에는 剩餘物의 大量導入——低穀價——物價安定——換率維持를 그 主要特徵으로 삼는 이 時期의 安定政策이 초래한 영향에 關於하여 검토하여 보기로 한다. 低穀價政策으로 말미암은 農·工產物價格의 「체」差의 擴大는 그대로 農村과 都市間의 隔差의 增大로서 나타났다. 즉 穀價崩落으로 말미암은 農村의 貨幣所得의 激減은 農村購買力減退 — 農村市場의 狹隘化를 急速히 促進한 反面에 都市에 있어서는 低穀價가 한편으로는 消費者的 利益을 增大시키면서 다른 한편으로는 低勞賃——高利潤率의 基盤을 造成하여 이에 農村의 窮乏化와 都市의 肥大化를 급속히 促進시켰다. 農村과 都市間의 格差擴大는 다음 表 (16)에서 찾아 볼 수 있다. 이 表는 農村과 都市의 戶當 年平均 消費支出을 比較한 것인데 農村戶當 消費支出은 都市의 俸給生活者는 물론 都市勞動者의 그것에 比해서도 현저히 뒤떨어진 水準에 있을 뿐이 아니라 安定政策이 실시된 1957 年 以後에는 穀價의 崩落과 더불어 더욱 急速히 低下되고 있다. 즉 1957 年の 農家戶當 平均消費支出은 都市平均家計

<表 16> 農村과 都市의 生活水準 格差 (單位: 원)
 <Table 16> Difference of Living Standard between Rural and Cities (In won)

		1955	1957	1958	1960	1962	1963
都市 Cities	平均 (A) Average	45,888	72,144	77,124	123,000	110,760	128,280
	俸給生活者 Salary earner	45,888	86,676	89,688	156,360	135,120	159,000
	勞動者 (C) Laborer	40,752	57,600	64,560	77,640	75,600	87,000
	農村 (B) Rural	28,533	52,673	45,350	45,500	55,739	77,464
	$\frac{B}{A}$ (%)	62.1	73.0	58.8	36.9	50.3	60.3
	$\frac{B}{C}$ (%)	70.0	91.4	70.2	58.6	73.7	89.0

註: 農村과 都市의 戶當平均家計 消費支出을 比較한것임.
 資料: 韓銀 調查部刊: 경제연감 및 경제통계연보에서 作成.
 Source: B.O.K., Economic Statistics Yearbook.

(俸給生活者 및 勞動者家計)의 73.0%, 都市勞動者의 91.4%이던 것이 1958년에는 각각 58.8% 및 70.2%로, 다시 1959年の穀價大崩落을 겪은 後인 1960년에는 각기 36.9% 및 58.6%로 急速히 低下되어 農村과 都市間의 生活水準差는 이 時期의 「워레」差의 擴大를 통하여 急速히 擴大되었다.

그러나 「워레」差의 擴大로 인한 農村과 都市間의 不均衡의 深化는 이와 같은 生活水準의 格差增大에 그치지 않고 低賃金→高利潤率의 蓄積機構를 통하여 富의 都市(工業部門)集中을 급속히 促進하게 되었으며 이에 따라 都市는 급격한 팽창을 보게 되었다. 表(17), (18)은 이와 같은 富의 都市集中化의 一面을 나타내고 있는데 表(17)에 의하면 富의 貨幣的形態로서의 金融機關預金은 약 折半以上이 서울에 集中되어 있고 서울을 包含한 全國 10個都市의 預金은 全國預金總額의 75~80%를 차지하고 있을 뿐 아니라 이와 같은

<表 17> 金融機關預金의 地域別 構成 및 同推移 (單位:百萬元)
 <Table 17> Regional Composition of All Banking Institutions Deposits (In million won)

區分 Classification 年末 End of	全金融機關預金 Deposits of all banking institutions		서울市預金 Seoul City		10個都市預金 10 cities deposits	
	金額 Amount	%	金額 Amount	%	金額 Amount	%
1952	594	100.0	42	7.0	451	75.9
1955	4,624	100.0	1,896	41.0	3,434	74.2
1958	11,527	100.0	6,025	52.2	9,481	82.2
1961	24,940	100.0	14,000	55.1	19,594	78.5

註: 韓銀과 産銀除外

Note: Excluding the Bank of Korea & the Korean Reconstruction Bank.

資料: 韓銀調查部刊, 조사월보에서 作成.

Source: Monthly Statistical Review.

<表 18> 一般銀行의 地域別 店舖數構成 및 同推移
 <Table 18> Regional Composition of Commercial Banks Branches

區分 Classification 年月末	總店舖數 (A) All branches	大都市 店舖數 Big Cities Branches				其他地方 Other area	都市集中度 A/B(%) Concentration to cities
		서울 Seoul	釜山 Pusan	大邱 Taegu	小計(B) Sub-total		
1954.3	173	31	10	5	46	127	26.5
1955.3	179	36	17	8	61	118	34.0
1957.3	152	33	15	8	56	96	36.8
1959.3	140	38	15	8	61	79	43.5
1960.3	146	44	16	8	68	78	46.5
1962.3	162	57	17	8	82	80	50.6

資料: 韓銀 銀行監督院刊, 「金融機關業績分析」에서 作成.

Source: Analysis of All Banking Institutions Work.

預金の 都市偏重傾向은 1958 年頃に 이르러 急速히 增大되고 있는 것이다. 이러한 現象은 表 (18)의 一般銀行地域別 店舖數의 變動에서도 엿볼 수 있는데 1954 年 以來 全國의 一般銀行店舖數는 每年 減少되고 있음에도 불구하고 서울을 비롯한 釜山, 大邱 등 大都市의 店舖數는 急速히 增加되고 있는 사실은 前述한 預金の 都市集中化傾向과 더불어 이 時期를 통하여 富의 都市集中化가 急速히 進行되었음을 表示하여 주는 것이다.

이와 같이 1955 年 以後의 剩農物大量導入에 의한 低穀價政策은 農·工產物間의 不等價 交換을 急速히 深化시켰으며 따라서 1957~60 年間의 安定政策의 展開過程은 同時에 農·工業間의 不均衡化의 擴大過程이기도 한 것이다.

IV. 擴張政策의 展開와 그 限界

(1) 一般的 背景

1961~63 年間은 韓國經濟가 급격한 전환을 經驗한 時期였다. 이와 같은 전환의 基本要因을 이룬 것은 1960 年을 起點으로 한 對內外的인 일련의 構造的 與件의 變動이었는데 그 하나는 이미 1957~8 年頃부터 모색되어 오던 美國의 對外援助政策의 轉換이 이 時期에 이르러 이루어지게 되었다는 사실이고, 다른 하나는 4.19 및 5.16 의 兩次革命에 따른 政治的 및 經濟的 大變革이었다.

첫째로 종래 韓國經濟가 主로 의지하여 오던 美國의 對外援助는 1958 年 이후의 계속적인 國際收支上의 逆調를 개선하고자 그동안 꾸준히 政策의 修正을 모색하여 왔는데, 1960~61 年에는 드디어 이와 같은 政策轉換이 具體적으로 실현됨으로써 종래의 對外援助는 그 規模와 性格에 있어서 顯著的한 修正을 받게 되었다. 즉 1958 年以後 계속적인 國際收支 逆調에 고민하여 오던 美國은 1960 年 11 月 16 日에 드디어 ① 對外的 軍事 및 經濟援助에 隨伴되는 費用의 節減, ② 美國產商品 및 用役 優先購買政策(이른바 Buy American Policy)의 大幅 強化 ③ 貿易自由化를 통한 美國輸出의 積極적인 獎勵등을 그 主要內容으로 하는 國際收支改善을 위한 7 個項目을 發表·實施키로 하였고 이어 1961 年 9 月에는 軍·經援의 엄격한 分離와 經援優先 및 援助方式에 있어서의 종래의 無償·贈與援助로부터 開發借款援助에의 移行등을 그 主要內容으로 하는 「1961 年의 對外援助法」(Foreign Assistance Act of 1961=FAA 法)을 公布 實施하기에 이르렀다. 1960 年을 轉換點으로 한 美國의 弗貨防衛 政策의 強化는 直接 間接으로 韓國經濟에 심각한 影響을 미치게 되었다. 表(19)는 1960~63 年間에 있어서 韓國이 受取한 美國援助의 規模를 표시한 것인데 이 表에서 보는 바와

같이 援助受取總額은 1957 年의 383 百萬弗, 1960 年의 245 百萬弗로부터 1963 年에는 216 百萬弗로 減少하고 있으며 그 中에서도 美國援助의 主軸을 이루는 AID 援助는 1960 年의 225 百萬弗로부터 1963 年에는 119 百萬弗로 半減되고 있는 것이다.

<表 19> 援助受取推移 (單位: 千美弗)
 <Table 19> Trends of Foreign Economic Aid Received (In thousand U.S. dollars)

年 度 Year	總 額 Total	PL 480	AID	UNKRA
1957	382,892	45,522	323,267	14,103
1960	245,394	19,913	225,237	244
1961	199,245	44,926	154,319	—
1962	232,310	67,308	165,002	—
1963	216,483	96,828	119,659	—

資料: 韓銀調查部刊, 經濟統計年報 1964.

Source: B.O.K., Economic Statistics Yearbook, 1964.

援助政策의 轉換은 단순히 원조 規模의 減縮에 그치지 않고 그 條件에 있어서도 더욱 嚴格하게 되었다. 즉 1960 年 4 月 29 日 韓美兩當局은 ① 援助資金의 派黨的使用이나 政治資金化의 防止 ② ICA 物資購買의 最低價格市場에서의 購入 ③ 韓國의 資金과 援助資金의 統合的인 사용에 의한 資金의 效率化 ④ 輸出振興 ⑤ 國營企業體의 獨立採算維持를 위한 官公營料率引上등을 그 主要內容으로 하는 共同聲明을 발표하였는데 이것은 그 후의 過度政府 및 民主黨政府의 經濟施策을 크게 制約하는 바가 되었다. 즉 1960 年 5 月 過渡政府는 ICA 弗貨配定에 있어서의 實需要者制를 全廢함과 아울러 6 月에는 다시 援助物資引受資金融資時의 原棉·原麥·火藥類등에 대한 特別措置를 廢止하는 한편 同聲明에서 指摘된 「韓美資金의 統合的인 使用에 의한 資金의 效率化」를 위하여 同年 6 月 美側으로부터 韓國의 豫算編成에 있어서의 共同審議案이 提出된 바 있다.

이와 같은 일련의 施策을 통하여 美國은 對韓援助規模의 減縮에 대비하여 漸次로 그 調整機能을 더욱 강화하였다. 同時에 同年 7 月에는 종래 韓國에만 適用하여 오던 MSA 法 第 131 條D項이 撤廢됨으로써 援資導入으로 조성되어온 종래의 外換稅, 關稅 및 物品稅가 一般會計歲入으로부터 對充資金歲入으로 移管되었고 또한 對充資金中의 美側使用分인 協定諸費의 比率도 종전의 5%에서 10%로 引上되었다.

위와 같은 直接 間接의 美國援助減縮은 한편으로 對充資金의 歲入減少를 통하여 財政活動을 制約하는 한편, 다른 한편으로는 國際收支의 逆調를 통하여 產業活動의 萎縮을 초래하게 되었는데 政府는 이러한 隘路의 塔게를 위하여 이 期間中 ① 國內歲入增大을 위한

租稅增徴과 官公營事業料率의 引上 ② 輸出振興 ③ 外資導入活動의 강화등의 諸施策을 추진하게 되었다.

이상과 같은 美國의 對韓援助政策轉換과 더불어 對內的으로는 4.19 후의 政治社會的 混亂과, 5·16 후의 의욕과잉의 一貫性없는 經濟政策이 또한 이 時期의 韓國經濟의 진통을 더욱 혹심하게 하였다.

(2) 擴張政策의 展開와 財政의 破綻

이른바 安定政策이 展開된 1957~60 年의 4 個年間 韓國의 GNP(1955 年不變價格)는 年平均 5%의 速度로 增加하여 왔다. 그러나 이와 같은 年平均成長率보다 더욱 주목되어야 할 사실은 年成長率이 1957 年의 8.7%를 「피이크」로 하여 1958 년에는 7.0%, 1959 년에는 5.2%, 그리고 1960 년에는 2.1%로 해마다 급격한 低下를 나타내고 있다는 점이다. 1957 年을 轉換點으로 한 이와 같은 成長趨勢의 급격한 鈍化의 배후에는 물론 여러가지 要因이 지적될 수 있을터이지만 그 중에서도 가장 중요한 要因은 앞서 언급한 外援減縮으로 말미암은 國際收支上의 逆調인 것으로 생각된다. 1961 年 民主黨政府의 「經濟第一主義」政策으로부터 1963 年에 이르는 일련의 「積極的」인 擴張政策은 外援減縮에 기인된 近年의 成長率鈍化를 逆轉시키려는 것이었다. 이에 本項에서는 이 時期의 擴張政策의 展開過程과 財政·金融面의 破綻相에 관하여 살펴 보기로 한다.

1960 年 8 月に 設립된 民主黨政權은 經濟 第一主義를 내걸고 同政府의 經濟政策方向을 다음과 같은 諸點에 두었다. 즉 ① 換率, 金利 및 각종料金の 現實化, ② 兵力減縮 및 消費性行政經費의 大폭 節減과 財政投融资의 擴大 ③ 電源開發의 積極推進 ④ 臨時土地收得稅의 金納制還元 및 同稅率의 再調整과 營農資金의 과감한 放出 ⑤ 中小企業育成을 위한 金融面의 支援擴大등이 그것이었다. 이러한 施策方向은 그 대부분이 豫算膨脹要因을 이루는 것으로서 그 결과 1961 年度 當初豫算(一般財政部門)은 1960 年度 最終豫算에 비하여 總體的으로 13.3%(59.2 億圓)가 膨脹한 50,504 百萬圓에 달하였을 뿐 아니라 이 增加分の 약 半半以上인 30.7 億圓이 國債 및 產業復興國債發行, 그리고 韓銀借入金과 같은 財政赤字에 의하여 調達된 것이었다. 한편 同年度 當初歲出豫算을 機能別로 보면 다음 表(20)에서 보는 바와 같이 總規模는 前年度 當初豫算에 비하여 8,127 百萬圓이 增加하였는데 이 중 약 50%以上에 해당하는 4,414 百萬圓이 電源開發을 중심으로한 經濟事業費의 增加이었고, 그밖에 國防費增加 1,664 百萬圓을 비롯한 一般的 經費가 1,754 百萬圓, 社會福祉 및 教育費增大를 중심으로 한 公益 및 社會事業費가 1,757 百萬圓, 其他經費가 203 百萬圓

으로서, 經濟事業費의 增大가 압도적인 비중을 차지하고 있는 것은 이 豫算의 成長豫算으로서의 特色을 나타낸 것이다.

그러나 5.16 革命은 政治·社會 및 經濟構造上에 一大 變革을 초래하였고 經濟政策의 重點도 계속 一貫되어 온 通貨膨脹抑制爲主의 安定優先政策으로부터 經濟成長과 産業活動의

<表 20> 一般財政部門支出 (1961年度當初豫算)의 機能別分類 (單位: 百萬元)
 <Table 20> Breakdown of General Government Sector Expenditure by Function (In million won)

	1961年度當初豫算 FY 1961 primary budget	%	1960年度當初豫算 FY 1960 primary budget	%	增 減(△) Increase or decrease (△)
1. 一般的 經費 General services	22,626	44.8	20,872	49.1	1,754
一般 行政 General administration	2,879	5.7	2,816	6.7	62.8
司法 및 警察 Justice and police	3,182	6.3	3,155	7.4	27.2
國 防 Defence	16,564	32.8	14,900	35.0	1,664
2. 公益 및 社會 事業費 Community and social services	10,835	21.5	9,078	21.6	1,756.8
中 { 教 育 Education	7,335	14.5	6,699	15.8	636.8
社會 福祉 費 Social welfare services	2,389	4.7	1,546	3.8	843.1
3. 經濟 事業 費 Economic services	13,315	26.3	8,901	21.0	4,413.9
4. 其 他 經 費 Other services	3,726	7.4	3,524	8.3	202.6
合 計 Total	50,504	100.0	42,376	100.0	8,127.2

刺戟을 위한 이른바 成長第一主義政策으로 급격한 方向轉換을 하게 되었다. 따라서 종래의 「經濟第一主義」는 「膨脹 第 1 主義」로 급격한 비약을 하게 되었으며, 그 결과는 財政·金融을 통한 방대한 通貨·信用의 過大한 供給과 이로 말미암은 惡性 「인플레이」의 急進이었다. 革命政府의 經濟政策의 基本方向은 소위 「第 1 次 5 個年計劃」에 集約적으로 표현되고 있는데 이에 의하면 ① 産業構造上의 不均衡을 是正하기 위한 「에너지」 및 基礎産業의 建設과 外部經濟의 造成을 위한 國土開發事業의 推進, ② 國際收支改善을 위한 輸出振興과 輸入代替産業의 建設 ③ 農業生産增大에 그 基本目標을 두고 1962 年을 始發年度로 하여 향후 5 個年間に 年平均 7.1%, 計劃期間中 40.8%의 GNP 增加를 달성하려는 것으로서 이것은 最近數年間 遞減되어 온 經濟成長率을 財政投融資를 主軸으로 하는 投資率의 증대(第 1 次年度의 20.1%로부터 目標年度에는 22.7%로 引上시키려는 것으로 지난 數年

間의 平均 13%에 比하여 훨씬 높은 24.1%)로써 逆轉시켜 보려는 것이었다.

다음 表(21)은 1960~63 年間의 一般財政部門歲入을 內譯別로 表示한 것인데 이 表에 의하면 1961 年과 1962 年은 가장 特徵인 움직임을 나타내고 있다. 革命이 일어난 1961 年은 政治·社會的混亂으로 말미암은 經濟活動의 萎縮으로 租稅收入(專賣益金包含)이 前 年度에 比하여 5.1%나 減少하였음에도 불구하고 財政規模는 財政投融資支出의 急膨脹을 主軸으로 26.6%나 대폭 增加되고 있는데 이와 같은 支出膨脹을 補填할 財源은 兩次에 걸친 換率引上으로 增收된 對充資金과 其他收入의 增加外에 總歲入의 7.0%에 달하는 國債,

<表 21> 一般財政部門歲入構成推移 (單位: 百萬元)
 <Table 21> Composition of General Government Revenues (In million won)

	1960		1961		1962		1963	
	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	豫算 Budget	%
1. 租稅(專賣益金包含) Tax revenues(including receipts from gov't monopolies)	27,264	56.2	25,884	42.1	32,477	41.2	36,188	48.3
2. 其他收入 Miscellaneous revenues	2,437	5.0	7,168	11.7	11,409	14.4	10,968	14.7
3. 對充資金(物品代技術援助包含) Counterpart fund	16,763	34.6	24,058	39.2	28,725	36.4	25,971	34.7
4. 國債 Gov't bonds	1,191	2.5	3,684	6.0	3,793	4.8	1,300	1.7
(그中産業復興國債) Industrial reconstruction bonds	191	0.4	2,984	4.9	2,693	3.4	—	—
5. 借入金 Borrowings	801	1.7	600	1.0	2,465	3.2	462	0.6
總計 Total	48,456	100.0	61,354	100.0	78,869	100.0	74,889	100.0
(增加率) Increasing ratio			+ 26.6		+ 28.5		-5.0	

資料: 經濟企劃院刊, 豫算概要 1964.

Source: E.P.B., Outline of Budget for FY 1964.

産業復興國債 및 借入金과 같은 財政赤字로서 메워지고 있는 것이다. 즉 決算額으로 본 1961 年의 一般財政部門歲入總額 61,354 百萬元中 赤字規模는 總額의 7.0%에 해당하는 4,284 百萬元에 이르고 있을뿐 아니라 1958~60 年間 「인플레이」壓력을 抑制하기 위하여 그 發行이 中斷되었던 産業復興國債가 2,984 百萬元이나 다시 發行됨으로써 年度中 政府投融資의 擴大는 그 相當部分이 中央銀行의 發券力에 의한 赤字財政으로써 補填된 것이었다. 政府投融資支出의 急增을 主軸으로 한 財政規模의 膨脹과 中央銀行에 의한 「인플레이·마니」의 供給은 1962 年에 들어 「5 個年計劃」의 강력한 추진과 더불어 더욱 深化되었다. 즉 1962 年의 一般財政部門歲入規模는 前年の 26.6%膨脹에 이어 다시 28.5%가 膨脹되었고

産業復興國債와 借入金이 그 大部分을 차지하는 財政赤字도 總歲入의 8.0%에 해당하는 6,258 百萬원으로서 前年에 比하여 46%나 增大하고 있는 것이다.

그러나 1961~62 年에 걸친 이와 같은 巨額의 赤字財政에 의한 政府投融資의 擴大는 漸減趨勢에 있는 援助受入과 結合되어 激甚한 國內「인플레이」를 誘發하게 되어 財政面의 膨脹政策은 곧 그 限界에 부딪치고 말았다. 이리하여 1963 年에 들어 政府는 計劃成長率의 引下調整과 財政投融資規模의 削減을 主內容으로 하는 5 個年計劃의 補完作業을 하는 한편, 財政面에서의 通貨增發抑制를 기하기 위하여 財政投融資規模의 削減을 中心으로 1963 年度最終豫算을 前年에 比하여 8.2%나 收縮시켰고 5.16 革命이후 中斷되었던 財政安定計劃도 復活되었다. 한편 表(22)는 1960~63 年間의 一般財政部門歲出의 內譯別推移를 表示한 것인데 이 表에서 보는 바와 같이 이 期間中 그 增加率이 가장 높은 것은 經濟的

<表 22> 一般財政部門歲出豫算의 內譯別推移 (單位: 百萬원)
 <Table 22> Breakdown of General Government Sector Expenditure by Function (In million won)

	1960(A)		1961		1962		1963		對(A)增加率 Increasing ratio against (A)
	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	決算 Executed budget	%	豫算 Budget	%	
1. 一般的經費 General services	20,785	49.5	23,734	41.5	28,452	38.7	29,813	40.1	(43.4)
一般行政 General administration	3,161	7.5	3,370	5.9	3,783	5.1	3,831	5.1	(21.1)
國防 Defence	14,707	35.0	16,599	29.0	20,474	27.9	21,432	28.8	(45.7)
司法 및 警察 Justice and police	2,917	7.0	3,765	6.6	4,195	5.7	4,550	6.1	(55.9)
2. 公益事業費 Community services	995	2.4	1,658	2.9	2,335	3.2	2,255	3.0	(126.6)
3. 社會福祉費 Welfare services	8,613	20.5	10,870	19.0	15,596	21.1	16,611	21.7	(92.8)
그中教育 Education	6,363	15.5	7,395	12.9	10,211	13.9	10,837	14.6	(70.3)
4. 經濟的經費 Economic services	8,365	19.9	16,692	29.2	17,902	24.4	19,854	26.7	(137.3)
5. 其他經費 Others	3,237	7.7	4,199	7.4	9,214	12.6	6,355	8.5	(96.3)
合計 Total	41,995	100.0	57,153	100.0	73,499	100.0	74,889	100.0	(78.3)

資料: 經濟企劃院刊, 豫算概要 1964
 Source: E.P.B. Summary of Budget for 1964

費의 137.3% 이고 그 다음이 公益事業費의 126.6%, 其他 經費 96.3%, 社會福祉費 92.8% 그리고 끝으로 一般的經費가 43.4% 로 되어 있어 이 期間中 財政規模의 膨脹은 政府投融資活動의 增大가 그 主軸을 이루고 있음을 말하여 주고 있다.

이 期間中의 政府投融資活動의 增大는 그 絕對額에 있어서뿐 아니라 相對的인 比重에 있어서도 뚜렷하였다. 즉 表(23)은 國內 固定資本形成總額과 財政投融資額을 比較한 것인데 이 表에서 보는 바와 같이 安定政策實施期인 1958~60 年間, 政府投融資額은 國內固定資本形成額의 平均 43.6% 를 차지하고 있음에 대하여 1961~63 年間에는 同比重이 58.9% 로 엄청나게 上昇하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 1961~63 년에 걸친 革命政府의 資本蓄積政策은 결국 「인플레이」資金에 의한 財政獨走型의 蓄積方式의 強行이었다고 할 것이다.

<表 23> 國內總固定資本形成과 財政投融資의 推移 (經常市場價格) (單位: 百萬圓)
 <Table 23> Gross Domestic Capital Formation and Gov't Investment and Loans Program (At Current Market Prices) (In million won)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
固定資本形成額(A) Domestic capital formation	20,090	21,940	26,500	24,700	29,740	38,490	50,740
一般財政部門 財政投融資額(B) Investment and loan (General government sector)	13,642	12,936	10,691	7,833	20,350	25,770	20,860
特別會計包含 財政投融資額(C) Including special a/c ①					23,260	32,750	27,340
$\frac{B}{A}$	67.9	58.9	40.3	31.7	68.4	66.9	41.1
$\frac{C}{A}$					78.2	85.0	53.8

註 ① 1957~1960 年은 未詳. Note ①: Unknown between 1957~1960.

資料: 韓銀調查部刊: 경제통계연보 및 연차 보고서

Source., B.O.K., Economic Statistical Yearbook and Annual Report.

(3) 財政金融政策과 「인플레이」의 累進過程

前項에서 우리는 1961~63 年間に 걸친 政府의 資本蓄積政策은 「인플레이·마니」에 의한 財政獨走型의 蓄積方式의 強行이었다고 논하였다. 이제 本項에서는 이와 같은 財政·金融政策과 「인플레이」의 進展에 관하여 考察하여 보기로 한다.

一般的으로 「인플레이」는 財貨 및 用役의 潛在的 供給能力을 超過하는 有效需要의 存在로 말미암은 物價騰貴現象을 말하는 것이기 때문에 「인플레이」問題를 考察하기 위해서는 財貨 및 用役에 대한 需要와 供給 兩面に 걸친 檢討가 필요하다. 戰後의 韓國經濟의 供給能力을 決定하여온 主要因은 무엇보다도 外援受取規模의 多寡이었는데 이것은 休戰後의 韓國經濟가 外援에 의지하여 復興된 當然한 歸結이라고 할 것이다. 즉 韓國經濟는 援助受取規模의 變動에 따라서 成長도 하고 停滯도 하였던 것이며 1957 年을 「피이크」로 한 最近의 成長率鈍化도 美國의 援助政策 전환이 그 基本的 背景을 이루고 있었던 것이다. 더욱이 1960~61 年에 들어서 美國의 對外援助政策은 急激한 轉換을 하게 되었으며 이에 따라 美

國의 對韓援助도 그 規模와 性格에 顯著한 變化가 일어나고 있다함은 前述한 바와 같다. 1961年 이후의 擴張政策은 이와 같은 美國援助의 性格變化 - 韓國經濟의 潛在的供給能力 遞減이라는 矛盾된 背景下에서 이루어진 것이었다. 그러면 供給能力이 이와 같이 遞減하는 條件下에서 財政・金融政策에 의한 有效需要의 調節은 어떠하였는가. 다음 表(24)의

<表 24> 通貨量增減要因(1961~1963) (單位:百萬元)
 <Table 24> Money Supply and Principal Factors Affecting It (In million won)

	1960	1961	1962	1963	計 61~63
財 政 部 門 Bank credit to fiscal sector					
政 府 貸 上 金 Gov't overdrafts from the Bank of Korea	-3,401	3,298	6,497	-30	(9,765)
全 金 融 機 關 保 有 國 債 Gov't bonds held by all banking institutions	-84	3,150	3,354	1,179	(7,683)
全 金 融 機 關 對 地 方 自 治 團 體 信 用 Claims on local gov'ts of banking institutions	64	469	-341	114	(242)
政 府 의 對 金 融 機 關 貸 下 (-) Gov't lending to all banking institutions	1,305	2,479	4,527	1,661	(8,685)
政 府 의 對 產 銀 貸 下 (-) Lending to the Korean Reconstruction Bank	1,573	5,543	-4,232	3,418	(4,729)
產 銀 貸 出 Loans by the Korean Reconstruction Bank	1,719	4,407	4,064	3,298	(11,769)
金 融 機 關 財 政 資 金 貸 出 Gov't funds loans of banking institutions	1,446	1,899	2,749	1,741	(6,389)
小 計	-3,134	5,201	16,028	1,223	(22,452)
民 間 部 門 Bank credit to private sector					
全 金 融 機 關 金 融 資 金 貸 出 (株 式 社 債 包 含) Banking funds loans by all banking institutions (including stocks and debentures)	4,579	3,690	10,940	5,697	(20,329)
貯 蓄 性 預 金 (-) Savings and time deposits	210	3,381	7,724	464	(11,569)
小 計	4,369	309	3,216	5,233	(8,760)
海 外 部 門 Foreign sector					
純 外 換 買 入 Net purchases of foreign exchanges	732	8,998	-2,264	-11,079	(-4,345)
外 國 機 關 預 金 (-) Deposits of foreign organizations	-353	1,763	1,373	2,520	(5,656)
小 計	1,085	7,235	-3,637	-13,599	(-10,001)
其 他 Others	-1,402	-3,429	-10,124	7,743	(-7,212)
合 計 Grand total	918	9,316	5,483	600	(15,399)
通 貨 量 (年 末) Money supply(End of-)	21,908	31,224	36,707	37,307	

通貨量增減要因分析을 통하여 그 내용을 살펴보기로 한다.

이 表는 韓銀調查部가 發表하는 通貨量增減要因表를 多少 修正한 것으로 金融機關의 財政資金貸出을 民間部門에서 公共部門으로 옮긴 것이다. 이 表에 의하면 1960年末에 219 億 원이었던 通貨量은 1961年末에는 312 億원으로 不過 1年동안에 42.5% 라는 엄청난 增加를 나타내었고, 다시 1962년에는 前年度에 比하여 17.5% 가 增加하였다가 1963년에 들어와 財政安定計劃이 復活됨으로써 1.5% 의 增加로 抑制되었으나, 1961~63年間の 通貨量增加率은 70.2% 로서 安定政策實施期인 1958~60年間の 50.9% 보다 顯著히 높은 增率을 나타내고 있다. 通貨量增加의 部門別內容을 보면 이 期間(1961~63)中の 總通貨量增加 154 億원에 대하여 財政部門은 勿驚 225 億원의 增加要因을 나타내고 있는데 이 中 소위 財政融資에 해당하는 產銀貸出과 金融機關의 財政資金貸出이 각각 118 億원 및 64 億원 으로서 財政部門通貨量增加要因의 壓倒的部分을 構成하고 있다. 이것은 前述한 바와 같이 이 時期의 財政投融資의 급격한 擴大가 주로 中央銀行에 의한 「인플레이마니」의 供給에 의하여 이루어진 때문이다. 한편 같은 期間中 民間部門은 總通貨量增加分の 折半以上에 해당하는 88 億원을 供給하고 있는데 이것은 前記 財政部門의 增加額 225 億원에 比하여는 약 3분의 1 정도에 지나지 않으나 財政이 巨額의 赤字造出으로써 急激한 通貨膨脹을 야기시키고 있을 바로 그 時期에 金融은 金融대로 積極的인 信用擴張을 계속하였던 점에서 注目되어야 할 것이다.

즉 이 表에서 보는 바와 같이 1961~63年間に 產銀을 除外한 金融機關의 金融資金貸出增加(株主 및 社債引受包含)는 財政部門의 通貨增發規模에 肉迫하는 總 203 億원에 달하고 있는데, 같은 期間中 貯蓄性預金增加가 116 億원에 이음으로써 金融部門의 通貨量增加는 88 億원에 抑制되었던 것이다. 表(25)는 產銀을 除外한 全金融機關의 1960~63年의 貸

〈表 25〉 〈Table 25〉		全金融機關貸出의 推移 Loans of All Banking Institutions		(單位: 百萬圓) (In million won)
年 (End of—)	末	合 Total	計 金 融 資 金 ① Banking funds	財 政 資 金 Gov't funds
1960		24,004	15,712	8,292
1961		29,513	19,322	10,191
1962		42,784	29,844	12,940
1963		49,567	34,886	14,681

註① 農協의 高利債整理資金除外

Excluding the Usurious Debt Settlement Fund of the Agricultural Co-op.

資 料 : 韓銀調查部刊, 경제 통계 연보

Source : B.O.K., Economic Statistical Yearbook.

出推移를 表示한 것인데 이 表에 의하면 1961~63年間に 金融機關의 總貸出殘高는 1960年末에 比하여 2倍以上인 약 256 億원의 急膨脹을 보이고 있으며 그 가운데서도 金融資金貸出增加는 192 億원으로서 같은 期間中の 財政資金貸出增加 약 64 億원의 3倍以上에 달하고 있을뿐이 아니라 產銀을 포함한 總財政資金貸出增加 약 181 億원 보다도 더 큰 增加率을 나타내고 있는 것이다. 財政·金融面을 통한 이와 같은 通貨의 急膨脹은 通貨增減의 第3의 經路인 外換部門에 의하여 一部分 相殺되었다. 즉 1961년에는 經濟活動의 沈滯를 반영하여 약 50 百萬弗의 外換保有高增加로 8,998 百萬원의 通貨膨脹을 일으켰던 外換部門이 1962, 1963 年에 들어 5 年計劃의 推進과 더불어 外換保有高의 繼續인 減少(1962 年에 38.4 百萬弗, 1963 年에 37.1 百萬弗)로 각각 2,264 百萬원 및 11,079 百萬원의 通貨選收作用을 하였고, PL 480 號 美剩農物의 販賣代錢에 의한 預金도 이 期間中 5,656 百萬원이 增加됨으로써 海外部門은 總 100 億원의 通貨를 選收한 셈이다. 이리하여 1961~63 年中의 財政投融資活動의 急激한 擴大를 중심으로서 5 年計劃의 執行은 國內의 潛在的 供給能力을 超過하는 投資 및 消費需要의 急增을 초래하였고 이와 같은 國內均衡의 破壞는 결국 「인플레이」의 激化를 통하여 輸入增大→外換保有高減少를 동시에 초래하였다. (表 26 參照)

<表 26> 商品類別輸入¹⁾ 및 外換保有高의 推移 (單位:千弗)
 <Table 26> Trends of Imports by Commodity Group and Foreign Exchange Holdings (In thousand U.S. dollars)

年 月 中(During-)	1960	1961	1962	1963
食料 및 飲料品 Food and beverages	31,588(9.1)	40,162(12.7)	48,733(11.5)	120,933(21.5)
鑛物性燃料 Mineral fuels	22,956(6.6)	27,363(8.6)	30,606(7.2)	34,377(6.1)
資本財 및 雜品 Capital goods and miscellaneous	46,048(13.4)	48,081(15.2)	79,979(19.0)	123,602(22.0)
原資材(化學肥料包含) Raw materials (including chemical fertilizers)	194,197(56.5)	168,437(53.2)	260,953(61.8)	280,163(50.0)
其他(未分類) Others (not classifiable)	48,738(14.1)	32,102(10.1)	1,467(0.3)	1,198(0.2)
總 額 Total	343,527(100.0)	316,142(100.0)	421,782(100.0)	560,273(100.0)
外換保有高(年末) Foreign exchange holdings (End of-)	157,026	207,045	168,640	131,484

註① 通關基準인 (Based on trade statistics).

資料: 韓銀調查部刊, 경제통계연보 1964에서 作成.

Source: B.O.K., Economic Statistical Yearbook, 1964.

위에서 우리는 1961~63 年間の 擴張政策으로 말미암은 超過需要의 激增과 그 部門別源泉에 관하여 검토하였다. 그리고 이와 같은 超過需要의 激增이 過高한 計劃成長率의 달성을 위

한 財政投融資의 擴大와 그 財源調達의 「인플레이」의 性格에 연유한 것이라는 점도 아울러 고찰하였다. 그러면 그 歸結은 어떠하였는가. 一般的으로 經濟의 潛在의 成長力에 比하여 計劃成長率이 過度히 높으며 計劃當局이 그것을 무리하게 執行하게 되면 財政投融資의 急激한 膨脹→有效需要增加→輸入需要增大 및 物價昂騰→外換保有高減少하는 過程이 잇달아 일어나기 마련인데 1961~63年間に 일어난 일련의 諸現象이 바로 이러한 過程이었던 것이다. 그런데 비록 國內의 供給能力을 超過하는 有效需要의 增加가 일어난다 할지라도 外換保有事情에 充分한 餘裕가 있을 경우에는 「인플레이」는 輸入增加에 의하여 어느정도 抑制될 수가 있다. 그러나 有效需要의 增大가 可用外換이 이미 消費되었음에도 불구하고 계속될 경우에는 「인플레이」는 爆發的인 것으로 發展한다.

먼저 財政投融資의 膨脹에 따르는 輸入需要의 增大過程에 관하여 살펴보기로 한다. 前記 表(26)은 1960~63年間の 商品類別輸入과 外換保有高의 推移를 表示한 것인데 이 表에서 보는 바와 같이 1960년에 343百萬弗이었던 輸入은 1961년에 316百萬弗로 若干 減少하였다가 1962年부터는 投資計劃의 執行과 더불어 急激한 增大를 나타내어 1963년에는 560百萬弗로 史上 最大의 輸入額에 이르고 있다. 이러한 輸入規模의 增大와 더불어 주목되어야 할 사실은 計劃投資의 執行에 따르는 輸入需要構造의 顯著한 變化이다. 一般的으로 計劃投資를 執行하면 資本財輸入은 急增하게 되기 때문에 原資材輸入은 相對的으로 抑制될 수 밖에 없으며 이것은 또한 國內物價를 上昇시키는 要因이 되는 것이다. 前記 表에 의하면 總輸入에서 차지하는 資本財와 原資材의 比率은 1960년에 13.4% 對 56.5%이었던 것이 1963년에는 22.0% 對 50.0%로 變化하고 있으며 이 期間中 資本財輸入은 약 3배나 增加하고 있는데 대하여 原資材輸入은 45%의 增大에 不過하였던 것이다. 計劃投資의 執行에 따르는 이와 같은 輸入商品類別構成의 相對的인 變化는 國內의 消費財供給을 相對的으로 減少시켰으며 그 결과 國內物價는 (輸入原料를 使用하는)消費財價格을 중심으로 急激한 上昇을 나타내게 된 것이다. 이제 이와 같은 需給兩面의 諸事情을 考慮에 넣고 이 時期의 「인플레이」의 累進過程을 살펴보기로 한다.

表(27)은 1960年을 100으로 한 1960~63年間の 類別都賣物價의 變動推移를 表示한 것이다. 이 表에 의하면 1961~63年間の 年平均 都賣物價變動率은 14.4%로서 1958~60年間の 2.3%에 비하면 엄청나게 높은 騰貴率일뿐 아니라 이와 같은 爆發的인 「인플레이」는 戰時와 休戰直後의 數年間을 除外하고는 처음 있는 現象이었다. 그러나 이 時期의 物價變動上의 特異한 樣相은 이와 같은 一般物價의 높은 昂騰率에 못지 않게 각종 財貨面의 相對價格이 적심한 變動을 보이고 있다는 점이다. 表(27)에서 보는 바와 같이 1961~63年

〈表 27〉 都 賣 物 價 變 動 推 移 (1960=100)
 〈Table 27〉 Change of Wholesale Prices

年 月 中 (During—)	總 指 數 All commodities	穀 物 Grains	穀 物 除 外 Excl. grains	生 產 財 Producer's goods	消 費 財 Consumer's goods	輸 入 商 品 Imported goods
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1961.6	114.2	129.2	111.6	114.0	114.4	115.3
1961.12	114.2	108.6	115.1	118.9	110.3	118.2
(年 平 均) (Average)	(113.2)	(123.9)	(111.3)	(114.0)	(112.7)	(115.9)
1962.6	125.1	138.2	122.6	125.8	124.8	127.1
1962.12	126.7	137.6	124.8	127.1	126.4	126.1
(年 平 均) (Average)	(123.8)	(131.4)	(122.5)	(125.3)	(123.0)	(125.6)
1963.6	146.5	220.4	133.8	133.3	156.0	142.3
1963.12	164.7	202.1	158.3	157.9	169.6	183.9
(年 平 均) (Average)	(149.3)	(208.3)	(139.1)	(138.9)	(141.9)	(150.2)

資 料 : 韓 銀 調 查 部 刊, 經 濟 統 計 年 報, 1964.

Source : B.O.K., Economic Statistical Yearbook, 1964.

間의 物價變動에서 우리는 다음과 같은 몇가지 主要特徵을 明白히 찾아볼 수 있다. 첫째는 穀物價格과 穀物除外商品價格間에 顯著한 乖離를 나타내고 있다는 사실이다. 즉 이 表에서 보는 바와 같이 穀物對 穀物除外商品의 年平均價格은 1961年에 123.9對 111.3, 1962年에는 131.4對 122.5 그리고 1963年에는 前年秋穀의 大凶作으로 말미암아 208.3對 139.1로 엄청난 乖離를 보여주고 있는 것이다. 따라서 이 期間中 穀物은 꼭 2倍로 上昇하고 있는데 比하여 餘他商品價格은 58.3%의 上昇에 머무르고 있다. 둘째로 生産財와 消費財의 價格은 1962年까지는 前者의 騰貴率이 若干 높았으나 대체로 비등한 上昇趨勢를 나타내고 있었음에 대하여 1963年부터는 그것이 逆轉되어 消費財價格의 昂騰率이 顯著히 높아지고 있다. 셋째로 지적되어야 할 것은 輸入商品의 國內都賣價格은 季節的으로 약간의 例外는 있으나 이 期間中 全般的으로 一般物價의 昂騰率을 훨씬 上廻하여 움직이고 있다는 사실이다. 이와 같은 세가지 物價變動上의 特徵中, 첫째의 穀物價格의 急上昇은 農作物의 豐凶과 같은 經濟外的 要因에 의한 것이므로 論外로 하더라도 後二者는 이 時期의 이른바 「擴張政策」과 密接한 因果關係를 맺고 있는 것으로 이해된다.

왜냐하면 擴張政策에 따르는 計劃投資의 무리한 執行은 한편으로 有効需要의 增大와 國內物價의 昂騰을 誘發하면서 다른 한편으로는 輸入需要의 增大와 輸入商品構造의 變化를 동시에 隨伴하는 것이기 때문에 1961~63年中의 이와 같은 國內의 有効需要增大와 計劃投資執行에 따르는 資本財輸入增大—消費用原資材輸入의 相對的抑制은 必然的으로 輸入商

品과 이에 대한 依存度가 극히 높은 國內消費財價格을 直接的으로 刺戟하였던 까닭이다.

V. 資本蓄積의 回顧와 展望

(1) 資本蓄積의 總過程

지금까지 우리는 本小稿에서 밝히고자 한 세가지 主要問題, 즉 ① 1953~63 期間中 韓國經濟가 성취한 資本蓄積의 規模와 그 內容및 蓄積過程上의 諸特質과, ② 蓄積過程에 있어서 政府의 財政·金融政策이 遂行한 役割 그리고 ③ 이러한 政策이 實施된 一般的與件에 관하여 時系列에 따라 논의하였다. 지난 10年間의 韓國經濟의 資本蓄積過程에 관련된 主要特徵과 그 問題點을 總括的으로 살펴 보기로 한다. 여기에는 다음과 같은 몇가지 主要問題가 포함될 것이다. 그 첫째는 資本蓄積의 主體로서의 政府와 民間의 相對的인 役割에 관한 것으로서 이 문제는 建國以來 꾸준히 논의되어 온 이른바 自由냐, 計劃이나 하는 政策體系 내지는 經濟制度의 基本方向에 관한 問題에 관련되는 것이고, 둘째는 蓄積財源의 調達方式에 관련된 계 문제이며, 셋째는 急速한 蓄積이 投資方向이나 經濟諸部門에 미친 一般的인 影響에 관련된 문제이다.

우선 지금까지의 分析에서 밝혀진 바와 같이 戰後 韓國의 財政은 量的인 規模에 관한 限資本形成에 至大한 役割을 하였다. 즉 表 (23)에서 본 바와 같이 1957年부터 1963年에 이르는 7個年 동안의 國內總固定資本形成額中에서 政府가 供給한 投融資額의 比重을 보면 一般財政部門에서만도 平均 50% 以上을 供給하고 있으며, 이위에 各特別會計의 投融資分을 합하면 1961~63年間에 있어 약 70%에 이르고 있는 것이다. 그러나 이와 같은 直接的인 投融資活動에 더하여 韓國의 財政은 總體的인 投資의 量과 質에 큰 影響力을 발휘할 수 있는 방대한 制度的인 機構를 장악하고 있다. 現在 政府가 掌握하고 있는 國營企業體, 政府管理企業體가 그것인데 1964年 6月末 現在의 同主要企業體數는 總 26個에 달하고 있으며, 이들은 主要國策金融機關을 비롯하여 電氣, 石炭, 肥料, 精油, 造船等 基礎產業部門을 거의 網羅하고 있는 것이다. 이들 企業體는 거의 全部가 政府에 의하여 完全所有되고 있으므로 政府는 이들 企業의 投資의 量과 配分을 任意로 選擇, 決定할 수 있는 位置에 있다.

이러한 與件이기 때문에 韓國의 資本蓄積은 財政의 絕對的인 影響下에서 이루어진, 말하자면 財政獨走型的 蓄積方式에 依存하여 왔던 것이다. 그러나 財政을 主軸으로 한 이와 같은 蓄積方式에는 언제나 다음과 같은 몇가지 基本的인 問題點이 介在되고 있었다. 그 하나는 政府가 資本蓄積의 代行者로서 役割할 경우 政府의 이에 대한 能力이 果然 어

면水準에 있느냐 하는 점인데 이 문제는 政府의 現實的인 經濟關與의 範圍와 限界를 劃定하는데 있어서 중요한 前提가 되지 않을 수 없다. 왜냐 하면 政府가 自己能力에 대한 正當한 評價없이 過度한 計劃이나 統制를 하려고 할 경우에는 언제나 混亂과 非能率이 따르는 것인데 종래의 韓國經濟의 過程이 바로 이러한 現象의 되풀이었던 것이다. 따라서 計劃 管理 調整에 관한 政府의 能力水準은 政府의 經濟關與에 대한 基礎的인 前提條件이라고 할 것이다.

둘째는 財政投融資의 效率性에 관한 문제인데 一般的으로 財政投融資는 私經濟的인 生産費-價格關係를 嚴密히 追求할 수 없을뿐 아니라 投融資의 基準도 非經濟的인 諸要因에 크게 影響받기 쉬운 까닭에 자칫하면 民間投資에 比하여 非效率的인 浪費가 수반될 可能性이 크다. 더욱이 지난 數年間의 예에서 볼 수 있었던 바와 같이 자본의 生産性이 낮은 財政投融資 때문에 財政規模가 過大히 膨脹될 경우에는 財政主導型의 蓄積方式은 實質的으로 「피라미트」의 建設과 같은 巨大한 資源의 非生産的投資를 결과하지 않을 수 없으므로 資本制經濟에서의 財政主導型의 蓄積方式에는 自然히 어떤 限界가 存在한다고 할 것이다. 세계는 政府의 經濟關與의 限界를 確定하여야 한다는 것이다. 즉 政府는 經濟過程에 대하여 무엇을 얼마만큼 할 것인가를 確定的으로 明示함으로써 民間企業家가 安心하고 활동할 수 있는 制度的 政治的 安定性을 保障하여 주어야 할 것이다. 過去 韓國經濟의 過程을 되돌아 볼때 政府의 經濟關與에는 뚜렷한 限界가 없었으며 따라서 無原則한 간섭이 그동안의 韓國經濟의 混亂을 초래시킨 主因의 하나였다고 인식된다.

둘째 問題는 蓄積財源의 調達方式에 관련된 것이다. 休戰後 韓國의 資本蓄積은 크게 두 가지 主要財源에 의하여 이루어져 왔다. 그 하나는 援助財源이었고 다른 하나는 中央銀行의 發券力에 의존한 「인플레이」財源이었다. 「인플레이」財源은 그 全額을 韓國銀行이 引受한 政府發行의 産業復興國債와 産業銀行이 發行한 産業金融債였는데 이것은 1953年에서 1957年에 이르는 戰災復舊期에 있어서는 國防費調達을 위한 政府借入金과 더불어 「인플레이」의 2大要因中的 하나였고 1961年以後의 擴張財政政策期에 있어서는 「인플레이」의 最大要因이었다. 이제 投資財源으로서의 「인플레이」財源이 政府의 總財政赤字(通貨增發을 隨伴한 赤字만 計上)에서 차지하는 比重을 다음 表 (28)에서 살펴 보기로 한다. 이 表에 의하면 1953~57年間的 戰後復舊期에 있어서 産業復興國債가 通貨增發을 隨伴한 總財政赤字가운데서 차지한 比率는 近 50% 가까운 높은 比重을 나타내고 있으며 이것에다 財政投融資의 主要財源의 하나였던 産業金融債까지 합치면 그 比率는 50%를 훨씬 上廻할 것이다. 1958~60年間的 安定政策展開期에는 「인플레이」的 影響 때문에 同國債의 發行이 抑止

<表 28>
<Table 28>

財赤政字¹⁾의 內譯別 推移
Breakdown of Gov't Financial Deficit

(單位: 百萬圓)
(In million won)

內譯別 年 度	特別會計借入金 Borrowings of special a/c	一般財政部門借入金 Borrowings of gen. gov't a/c	産業復興國債 Reconstruction bonds	總 計 Total
1953	747.3 (22.8)	2,020 (61.8)	500(15.4)	3,267.3(100.0)
1954	93 (2.5)	2,320 (63.2)	1,256(34.3)	3,669(100.0)
1955	1,433 (43.5)	—	1,860(56.4)	3,293(100.00)
1957	412 (11.1)	950 (25.8)	2,319(63.0)	3,681(100.0)
1958	201 (11.1)	2,230(123.6)	-628(-34.8)	1,803(100.0)
1959	2,259 (78.4)	640 (22.2)	-19 (-0.6)	2,880(100.0)
1960	114 (18.9)	496 (81.9)	-5 (-0.8)	605(100.0)
1961	2,987 (49.4)	173 (2.9)	2,885(47.7)	6,045(100.0)
1962	2,961 (30.4)	3,362 (34.5)	3,404(35.0)	9,727(100.0)
1963		462 (27.1)	1,247(72.9)	1,709(100.0)

註① 建國國債除外 (Excluding national bonds).

資 料: 經濟企劃院刊, 豫算概要 1964.

Source: E.P.B., Outline of Budget, 1964.

되었으나, 1961~63年間的 擴張財政期에는 그 發行이 또다시 巨額에 달하여 總財政赤字의 平均 60%에 이르는 壓倒的인 比重을 차지 하며 「인플레이」의 主要因을 形成하였다. 이렇게 볼때 休戰이후 韓國의 資本蓄積은 그 大部分이 援助財源과 「인플레이」財源의 2大財源에 의하여 이루어졌으며, 그 결과는 방대한 通貨膨脹과 惡性 「인플레이」의 累進이었다. 이처럼 戰後의 資本蓄積은 財政을 주축으로한 「인플레이」的 蓄積方式을 그 典型的인 特징으로 삼았던 것이다.

그러면 이러한 「인플레이」的 蓄積이 미친 經濟的 效果는 어떠한가. 戰後 韓國의 資本蓄積過程에서 「인플레이」가 미친 가장 重大한 效果는 그것이 投資方向에 미친 효과일 것으로 생각된다. 投資方向에 미치는 「인플레이」의 效果는 그것이 長期的인 固定投資보다도 短期的인 在庫投機를 자극하며 固定投資의 경우에 있어서도 住宅이나 奢侈性施設과 같은 非生産的 投資를 더욱 촉진시킴으로써 資源配分을 歪曲化시킨다는 사실은 一般的으로 論議되고 있는 일이다. 물론 具體的으로 戰後韓國의 資本蓄積이 얼마만큼 이러한 「인플레이」의 影響을 받았는지를 數量的으로 正確히 把握할 수 없는 노릇이지만 投資配分의 歪曲化를 表示하여 주는 하나의 指標로서 우리는 다음 表(29)를 들 수 있다. 이 表는 産業用途別 國內資本形成을 經濟發展段階가 우리의 그것과 比等한 「필립핀」및 自由中國과 比較한 것인데 여기서 物的生産部門은 農林漁業, 鑛業, 製造業 및 建設業을, 社會間接資本部門은

電氣 水道 및 衛生事業과 運輸保管 및 通信業을, 그리고 用役生産部門은 商業, 銀行, 保險 및 不動產業, 住宅, 公共行政 및 其他「서비스業」을 각각 包含하고 있다. 이 表에서 보는 바와 같이 韓國은 他國에 比하여 物的生産部門에의 投資는 현저히 낮은 反面 用役生産部

<表 29> 産業用途別國內資本形成 (單位: 百萬, 各國通貨單位)
 <Table 29> Domestic Capital Formation by Industry (In million, nation's currency unit)

	1954		1956			1958			1960		
	韓 Korea	中 China	韓 K	比 Philippines	中 C	韓 K	比 P	中 C	韓 K	比 P	中 C
物的生産 Production	1,640 (26.4)	1,226 (44.7)	4,150 (32.2)	265 (34.1)	1,951 (48.6)	6,730 (30.6)	327 (37.5)	1,968 (30.8)	8,040 (32.5)	387 (38.3)	4,579 (43.2)
社會間接資本 Social overhead capital	1,520 (24.5)	650 (23.7)	4,090 (31.8)	76 (9.7)	1,022 (25.5)	7,900 (36.0)	106 (12.1)	1,900 (29.7)	6,290 (25.5)	149 (14.7)	3,180 (30.0)
用役生産① Services	3,040 (49.0)	861 (31.4)	4,610 (35.8)	436 (56.1)	1,033 (25.7)	7,310 (33.3)	438 (50.2)	1,513 (23.7)	10,390 (42.1)	472 (46.8)	2,839 (26.7)
合計 Total	6,200 (100.0)	2,737 (100.0)	12,850 (100.0)	777 (100.0)	4,007 (100.0)	21,940 (100.0)	871 (100.0)	6,381 (100.0)	24,700 (100.0)	1,008 (100.0)	10,598 (100.0)

註① 「필리핀」은 一般政府 및 公企業의 總投資包含. (Gross investment includes general gov't and public enterprises in the Philippines).

資料: U.N., Yearbook of National Accounts.

門은 현저히 높은 比重을 차지하고 있는데 (다만 「필리핀」의 경우에는 一般政府 및 公企業의 投資- 주로 社會間接資本에 대한 것임-를 用役生産 部門에 包含시키고 있으므로 이 部分의 比重이 극히 높음) 이것은 戰後 韓國의 資本蓄積이 주로 住宅, 公共建物 및 「서비스業」과 같이 物的生産能力에 대한 寄與도가 극히 낮은 用役生産部門에 압도적으로 集中된 한편 實物生産의 擴大에 直接寄與할 수 있는 物的生産部門에의 投資는 매우 輕視되어 왔다는 사실을 表示하는 것이다. 投資의 非生産의 部門에의 集中은 II (2)項 에서도 이미 논한 바 있거니와 이러한 投資方向의 歪曲化가 戰災 그밖의 「인플레이」 외의 諸要因에 의해서 크게 影響을 받았을 것이라는 것도 물론이지만 그 基本的 要因은 어디까지나 惡性 「인플레이」의 累進에 있었다는 因果를 否認할 수는 없을 것이다. 이러한 觀點에서 볼때 「인플레이」的 方式에 의한 財政投融資을 중심으로 하여 추진되어온 戰後의 資本蓄積政策은 結果적으로 막대한 資源의 濫費로 助長시켰다는 批判을 免하기 어려울 것으로 생각된다.

끝으로 들어야 할 戰後의 資本蓄積過程上의 重要特徵은 經濟諸部門間의 不均衡이 急速한 「템포」로 擴大되어 왔다는 사실이다. 이러한 不均衡의 擴大는 주로 農村과 都市間의 不平等化問題와, 工業部門에 있어서의 生産의 集中化問題가 그 核心을 이루고 있는데 前者에 대해서는 이미 III. (2)項에서 詳述한 바 있으므로 여기서는 後者에 대해서만 간단히 論及하기로 한다. 一般的으로 資本主義經濟의 發展이 資本의 蓄積過程에 따라 大企業에 의한 中小企業의 吸收를 통하여 資本이 少數의 大企業으로 集中됨을 그 特徵으로 한다는

사실은 물론이지만 戰後韓國의 資本蓄積은 短期間內에 너무도 急速히 富가 극히 짧은 期間에 極少數人의 掌中으로 集中되었다는데 그 問題點이 있다. 여기에는 대체로 다음과 같은 몇 가지 要因을 指摘할 수 있을 것이다. 첫째는 政治權力の 腐敗에 의한 少數特定 財閥의 官僚買辦의 造成을 들 수 있으며 前述한 바와 같이 財政의 支配領域이 거의 絶對的인 比重을 차지하는 經濟에 있어서는 이것이 가장 重要한 要因일지도 모른다. 그러나 이것은 어디까지나 政治的 制度的인 要因이므로 여기서는 論外로 하고 純粹한 經濟政策의 對象으로 삼을 수 있는 集中化의 主要因만을 문제삼으면 「인플레이」·低換率·低金利·租稅 逋脫등의 네가지를 들 수 있을 것이다. 이 가운데서도 가장 基本的인 要因은 惡性「인플레이」의 累積이었다. 즉 激甚한 「인플레이」로 말미암은 通貨價値의 계속적인 急低落은 銀行 金利의 實質的인 「마이너스」化와 公定換率과 實勢換率間의 隔差를 擴大시킴으로써 不正과 特惠의 素地를 形成하게 되었으며, 이것이 國民經濟全般에 걸쳐 거의 絶對的인 支配權을 掌握하고 있는 財政運營上의 腐敗와 相互 結合되어 少數의 特定財閥에 대한 諸資源의 特惠配分을 이루게 했던 것이다. 이와 같은 興件에서 富는 少數의 大企業으로 急速히 集中되어 왔으며 이러한 傾向은 특히 1957年에 完了된 銀行歸屬株의 民間拂下를 통하여 金融이 少數의 大財閥의 掌中으로 넘어갔고 이 時期를 前後하여 緊縮政策이 實施되자 集中化는 더욱 顯著하게 되어 韓國의 非正常的인 獨占資本은 그 地盤을 공고히 할 수 있었던 것이다. 이리하여 1957/58~60年을 통하여 確固한 地盤을 構築한 獨占資本은 4.19와 5.16의 兩革命을 통한 이른바 政府의 「不正蓄財還收措置」에도 불구하고 60年代에 이르러서는 그 威力을 誇示하게 되었다.

위와 같은 生産의 集中化現象을 「全國製造業事業體調查報告」에 의하여 살펴보기로 한다. 이에 의하면 「씨멘트」·板유리·第1次金屬製品·化工藥品·建築資材·타이야 등의 生産財工業은 물론, 製糖·製粉·紡績·織物 비누 고무신類 등의 主要消費財工業의 大部分이 極少數의 大企業에 壓倒的으로 集中되고 있다. 그결과 現在 우리나라 製造業總生産의 約 33%가 全製造業體의 不過 1%도 되지않는 少數의 大企業(從業員 200名以上)에 의하여 生産되고 있으며, 더욱이 附加價値에 있어서는 大企業이 製造業全體의 附加價値寄與額의 約 50%(1962年中)를 차지하고 있는 것이다. 이를 主要業種別로 보면 다음 表(30)에서 보는 바와 같이 1962年中 製粉은 總企業體數 58個中 2個의 大企業(從業員 200名以上)이 總出荷額의 10%, 製糖은 44個 業體中 2個의 大企業이 91%, 紡績은 企業體總數의 19%가 總出荷額의 89%, 織物은 2%의 大企業이 49%, 비누는 98個 企業體中 單 1個의 企業體가 總出荷額의 9.6%를 각각 出荷하고 있으며 이러한 傾向은 合板·「타이아」 및 「쥬브」·「씨

멘트」· 고무신類·肥料 등의 諸業種에서도 마찬가지이다.

이처럼 休戰後 韓國의 資本蓄積은 극히 짧은 期間에 少數의 獨占資本을 出現시켰으며 이들에 의한 生産과 市場의 支配는 1960年代의 가장 重要한 經濟問題의 하나로 登場하고 있다.

<表 30> 主要業種의 生産集中度
<Table 30> Production Intensity of Major Industries

	企 業 體 數 Number of establishments		出 荷 額 (百萬圓) Value of consignment (in million won)	
	總 Total	數 200人以上 200 men and over	總 Total	額 200人以上 200 men and over
製 粉 Flour mill	58	2	2,337	233 (9.9)
製 糖·精 糖 Sugar refinery	44	2	3,480	3,173(91.1)
紡 績 Textile and spinning	174	33(18.9)	11,089	9,834(88.6)
單·合 板 Vencer sheet and plywood	8	5 (2.0)	14,497	7,067(48.7)
타 이 야 뢰 튜 브 Tire and tube	10	2	1,105	1,023(92.5)
비 Soaps	98	1	518	255(49.2)
시멘트 Cement	5	2	1,337	129 (9.6)
고무신類 Rubber shoes	48	9	1,845	1,437(77.9)

(註) ()안은 %.

資料 : 中小企業銀行; 광업제조업사업체조사보고 1962.

Source: The Medium Industry Bank, Census, 1962.

(2) 資本蓄積의 展望

戰後 韓國經濟의 安定(물론 小康의인 것에 不過하지만)과 成長은 內生的인 要因에 의하여 이룩되었다기 보다는도 外生的인 要因에 의하여 支配되어 왔기 때문에 國民經濟는 주로 이러한 外生的인 要因의 變動에 따라서 成長과 停滯를 거듭하여 왔다. 外生的 要因중의 主要한 것은 軍事費支出과 農作物의 豐凶및 外國援助의 三者인데 이 중에서도 外國援助受 取의 多寡가 가장 決定的인 要因이 었다는 것은 말할 것도 없다. 즉 戰後 韓國經濟의 成長은 援助導入規模의 增減에 比例하여 그 「뎀포」가 변동되어 왔으며 1957年을 「피이크」로한 成長率의 鈍化도 이 時期를 前後한 美國의 外援政策轉換을 背景으로 하여 對韓援助規模가 漸減되어 왔다는 事實이 그 基底的인 要因을 이루어 왔다는 것은 前述한 바와 같다.

이와 같은 美國援助의 減縮이란 客觀的 與件에서 現實의 韓國經濟가 직면하고 있는 가장 큰 難題는 지금까지 援助에 의존하여 오던 成長의 所要財源을 어떤 源泉에서 조달하느냐 하는 것이다. 이 問題는 爾後의 韓國經濟의 向方, 내지는 經濟政策의 基本方向을 決定하는 일과 直接的인 연관성을 지니고 있는 것이므로 현재 논의되고 있는 難題解決의 몇가지 方案을 韓國經濟의 長期的인 成長問題에 關連시켜 검토하여 보기로 한다.

難題解決의 첫째 方案은 增援에 의하여 成長問題를 解決하려는 것으로써 이것을 극단적으로 표현하면 「援助없이 成長은 不可能하다」는 것이다. 그러나 累陳한 바와 같이 美國援助는 美國經濟 自體의 經濟事情에 의하여 이미 急激히 減縮되어 가는 過程에 있을뿐이 아니라, 援助의 性格 그 自體도 長期的인 計劃下에서 嚴格한 經濟論理에 立脚하여 이루어질 수는 없는 것인만큼 「援助에 의한 成長」은 現實적으로 比較的 短期的인 效果, 예컨대 財政赤字補填 등의 效果를 거둘 수 있음에 지나지 않을 것이다.

援助에 의한 成長問題解決의 傍系로서 5.16 軍政以來 政府에 의하여 緊요하게 追求되고 있는 한 方案은 이른바 「韓日國交正常化에 의한 韓國經濟의 近代化」인데 이 方法은 純經濟的 考慮에서 評價한다고 하더라도 日本自體의 經濟事情(構造的不均衡·國際資本收支의 逆調·國際競爭力의 低位 등)이나 그 동안에 進展된 韓日會談의 公表 內容을 計劃할 때 日本資本의 流入規模가 美國援助의 減縮額을 相殺하고도 남을만한 것이 못될 것임은 물론 國內의 自主的인 受入態勢의 급작스런 整備는 經濟基盤과 政治力의 未成熟 때문에 期待하기가 어려운 現實的인 與件이기 때문에 日本資本의 導入은 자칫하면 韓國經濟의 對日從屬性만을 深化시킬 危險性을 다분히 內包하고 있는 것으로 생각된다. 이러한 觀點에서 볼 때 增援交渉이나 그 傍系로서의 韓日國交正常化에 의한 問題解決의 方向은 現實적으로 그 實現性이 극히 稀薄하며 設使 短期的인 效果를 거둘 수 있다고 할지라도 그것은 問題의 根本的인 解決이라기 보다는 一時的인 延期에 不過할 것이다.

둘째 方法은 外資導入에 의한 輸入代替產業의 育成이다. 이 方法은 無償援助의 減縮額을 外資導入에 의하여 補整하자는 것인데 여기에는 다음과 같은 몇가지 '難點'이 따른다. 즉 첫째는 輸入代替를 위한 施設財의 輸入이 外國借款에 의하여 실행되는 경우 이 借款의 元利償還은 國際收支를 長期間 逆調로 몰아 넣을 것이고 만약에 그것이 累積되게 되면 既存債務의 償還을 위해서도 新規起債의 增加가 必要하게 되어 經濟는 慢性的인 債務國家로 轉落할 危險性을 多분히 內包하게 된다는 점이고 둘째는 비록 施設財의 輸入이 借款에 의하여 調達된다 할지라도 經常生産을 위한 原資材를 國內에서 代替시킬 수 있는 餘地를 現實의 韓國產業構造가 充分히 保有하고 있느냐 하는 점이다. 이 問題는 韓國經濟의 높은

對外原料依存度나 國內資源의 貧弱相을 고려할 때 특히 주목되어야 할 점이다. 세계는 現在의 國際經濟關係를 고려할 때 外資導入에 의한 輸入代替가 軍援을 包含한 美國援助의 削減을 促進시키고 따라서 軍事費의 國內負擔을 더욱 加重시킬뿐, 國民經濟의 成長이나 國民厚生의 增大에는 별로 寄與하지 못할 公算이 크다는 事實이다. 그러므로 外資導入에 의한 輸入代替政策은 國內生産力體系의 整備를 기다려 서서히 推進할 것이며 그렇지 못할 경우에는 國際收支의 慢性的逆調, 나아가서는 經濟의 對外從屬性을 深化시킬 危險性을 內包하는 것이다.

세계 方法은 이른바 輸出第一主義인데 上述한 두가지 方法이 모두 蓄積의 財源을 海外에서 調達하려는 것인데 대하여 이 方法은 國內財源에 의하여 蓄積의 길을 摸索하려는 것이다. 그러나 韓國의 輸出商品構造가 第1次商品에 극도로 偏重되어 있다는 사실과 이들 商品에 대한 海外需要가 경제상태를 이어 가고 있다는 점을 고려한다면 輸出增大에 의한 國內資本蓄積의 展望은 그리 밝지 못하다는 것이 現實의인 判斷일 것이다. 뿐만 아니라 慢性的인 超過需要의 存在로 國內經濟가 恒時「인플레이」의 渦中에서 달리고 있는 韓國經濟에 있어서는 輸出增大의 持續性은 疑問視되며 이러한 經濟的 與件에서 制度的으로 輸出振興이 強行될 경우에는 이로 말미암은 副作用이 더욱 增大될 可能性이 큰 것이다.

提起되고 있는 政策의 基本方向을 위와 같이 評價하고 볼 때 國民經濟의 持續的인 成長을 위해서는 보다 根本的인 問題의 解決이 앞서야 할 것으로 생각된다. 그것은 우선 國內均衡을 效果의으로 이룩함으로써 對外均衡의 形成과 規則的인 經濟成長에의 素地를 構築하는 일이다. 對內外的均衡의 破壞는 韓國經濟의 慢性的인 苦悶이었으며 이러한 均衡破壞의 가장 根本的인 要因은 慢性的인 財政赤字의 累積이었다. 그러므로 韓國經濟의 持續的인 成長을 위해서는 財政의 健全化를 통한 國內均衡의 達成이 第一次的인 先決課題라고 하겠는데 이러한 財政改編의 主要對象을 이루고 있는 것은 累述한 바와 같이 방대한 國防費를 비롯하여 一般行政經費·警察費·教育費 등의 消費的經費와 一部非生産的인 投融資費의 過大膨脹인데 이와 같은 消耗性經費의 過敢한 削減을 主要內容으로 하는 實質的인 財政改編은 한편으로 財政에 의한 投融資의 餘地를 擴大하는 同時에 다른 한편으로는 財政的均衡에 의하여 國內均衡을 確保함으로써 資本이 國內에서 蓄積될 수 있는 實質的인 基盤을 조성하게 될 것으로 생각된다.

VI. 要 約

1.

本稿의 研究는 韓國經濟가 歷史上 가장 急激한 變革을 겪은 6.25 動亂의 終熄(1953年)으로부터 1963年에 이르는 10年間의 資本蓄積過程과 政府의 財政·金融政策을 分析하려는 것으로서 논의는 주로 다음과 같은 세가지 問題에 集中되었다. 첫째는 1953~1963年間에 韓國經濟가 이룩한 資本蓄積의 規模와 內容 및 蓄積過程上의 諸特質을 分析하는 것, 둘째는 資本蓄積過程에 있어서 財政·金融政策이 수행한 役割을 貨幣의 側面에서 考察하는 것, 셋째는 이들 政策이 실시된 一般的條件을 考察함으로써 그것이 韓國經濟의 成長過程에 어떤 制約을 가하여 왔는가를 究明하려는 것이 즉 그것이다.

論議는 韓國經濟가 걸어온 成長過程과 실시된 諸政策의 特徵에 의하여 區分된 段階的인 過程에 따라 進行되었으며 마지막으로 資本蓄積의 總過程에 대한 回顧와 展望을 包括하였다.

2.

上述한 바와 같은 特徵에 따라 1953~63年間의 韓國經濟의 過程을 다음과 같은 3段階로 區分하였다. 第1期는 1953年의 韓國動亂休戰으로부터 1957年에 이르는 戰災復舊와 國防力養成에 치중한 時期이며, 第2期는 1957/8年으로 부터 1960年에 이르는 安定政策 展開期이고, 끝으로 第3期는 1961年의 軍事革命으로부터 現在에 이르는 擴張政策實施期이다.

第1期の 이른바 「軍備經濟體制의 確立과 戰災復舊期」는 韓國動亂을 계기로한 美國의 世界政策變動에 따라 韓國財政이 그 自體의 負擔能力을 넘는 방대한 軍事力을 保持育成하지 않으면 안되었던 한편, 動亂으로 말미암은 產業施設의 破壞를 早速히 復舊하지 않으면 안되었던, 바꿔말하면 擴張과 戰災復舊라는 二律背反的인 課題를 同時에 追求하지 않으면 안되었던 時期이다. 休戰後 美國의 對韓援助는 이와 같은 軍備擴充과 戰災復舊라는 緊急한 必要에 직면하여 破綻을 면할 수 없었던 韓國財政을 支援해 줌으로써 相互矛盾된 위의 두 要求를 充足시켜 주려는데 그 基本目的이 있었다. 그러면 戰後 韓國의 軍備增強은 어떠한 背景과 어떠한 要請에 의해서 이루어졌는가. 그것은 端的으로 이 時期의 美國援助의 性格과 直結되어 있다. 2次大戰以後 美國의 對韓援助政策은 國際情勢의 變轉에 따라 몇 段

階의 變遷을 겪어 왔는데 韓國動亂의 勃發을 계기로 종래의 美國援助는 새로운「相互安全 保障援助」라는 軍事의 性格의 援助로 統合되었다. 그 意圖하는 바는 어디까지나 合衆國自體의 安全保障을 위한 自由陣營經濟의 軍事化였으며 受援國의 軍備增強이라는 政治的 軍事의 性格을 強하게 띄게 되었다. 戰後韓國의 軍備增強도 이러한 背景에서 이루어진 것이며 이로 말미암은 軍事費의 過大膨脹이 後述하는 財政投融資費의 膨大와 더불어 이 時期의 財政破綻, 나아가서는 惡性「인플레이」의 主要因을 이루게 되었던 것이다.

이와 같은 國防上の 緊急한 需要에 직면한 財政은 戰後의 復興投資의 큰 部分을 中央銀行의 發券力에 의존할 수 없었고, 더욱이 動亂으로 말미암은 社會資本의 破壞는 政府投融資의 必要性을 크게 增大시켰다. 그 결과 이 時期의 資本蓄積方式은 財政投融資를 主軸으로 한 「인플레이」의 蓄積을 그 主要特色으로 하였으며, 民間信用과 民間投資도 계속 擴大되었으나 「相對的」으로는 萎縮을 면치 못하였다. 「인플레이·마니」의 供給에 의한 擴張財政과 放漫한 金融은 資本形成의 量的面의 어느 정도의 成果에도 불구하고 質的面에서는 심대한 惡影響을 초치하였다. 즉 財政投融資의 過大膨脹에 따른 惡性「인플레이」의 累進은 投資의 方向을 歪曲시켜 動員된 貯蓄의 큰 部分을 濫費로 흐르게 했을뿐 아니라 富의 不公正한 分配過程을 통하여 階層間의 不均衡을 크게 擴大시켰다.

第2期는 戰災復舊事業의 一段落과 美國對外援助政策의 轉換을 背景으로 하여 休戰後 계속 累進되어 온 惡性「인플레이」를 收束하고자 安定政策이 강력히 追求된 時期이다. 安定政策의 核心은 財政(金融)安定計劃이었는데 이것은 財政金融面에서의 赤字要因을 一掃함으로써 通貨增發을 抑制하려는 것이었다. 財政赤字의 一掃를 위하여 政府는 漸減되어 가는 對充資金收入減少에 對處하여 각종 稅率의 引上과 新種稅目의 擴大를 통한 稅收增大를 기하는 한편 종래 財政投融資의 主要財源의 하나를 이루고 있던 產業復興國債의 發行(全額 中央銀行引受)을 中止하는 동시에 歲出面에서도 그 增加를 極力 抑制함으로써 財政의 均衡에 노력하였다. 그러나 이와 같은 歲出抑制努力은 어디까지나 貨幣的인 側面에 그쳤기 때문에 國防費, 一般行政費 및 教育費 등의 消費性支出을 중심으로 하는 實質財政規模는 오히려 不斷한 膨脹을 면치 못하였으며, 따라서 歲出抑制는 주로 財政投融資支出의 犧牲을 代價로 하여 이루어졌다. 이처럼 이 時期의 安定政策은 그 核心을 이루고 있는 財政의 構造的 改編에는 손을 대지 않고 단순히 諸種 支出의 抑制 또는 代替라는 극히 미봉적인 中間安定政策에 不過하였던 것이다.

財政金融安定計劃과 더불어 이 時期의 安定政策의 또 하나의 支柱는 低穀價政策의 強行이었다. 이것은 1955年 8月の 50원對 1美弗 新換率協定時의 附帶條件인 年間物價騰貴率

25% 超過時의 換率變更條件이 그 直接的인 계기였다. 이 時期의 低穀價政策의 實質的인 支柱는 방대한 美剩餘農產物導入이었는데 특히 1958~59 兩년에는 國內需要를 넘는 방대한 剩農物이 超過導入됨으로써 이것이 國內 農產物價格의 暴落을 초래시킨 主要因이었다. 그 결과 農·工產物間의 「쉐레」差의 擴大, 따라서 農村과 都市間의 不均衡의 擴大는 急速度로 進展되어 이 時期의 安定政策은 사실상 農村의 一方的인 負擔에 의해서 이루어졌다.

第3期는 美國外援政策의 轉換과 國內의 政治的 變革이라는 背景에서 經濟의 成長率鈍化의 傾向을 逆轉시키고자 財政을 主軸으로 無理한 膨脹政策이 강行되었던 時期이다. 그리하여 1958~60 年間に 減縮되었던 財政投融资은 이 時期에 들어 急激한 膨脹을 보였는데 問題는 이와 같은 投融资의 擴大가 美國援助의 削減이란 背景下에서 財政消費의 增大와 併行的으로 이루어졌기 때문에 結局 投融资의 큰 部分이 赤字財政에 의하여 공급되지 않을 수 없었다는 점에 있다. 따라서 이와 같은 赤字財政에 의한 投融资의 過度膨脹은 對內外均衡을 根本적으로 破壞시켜 國內 「인플레이」의 激化와 國際收支의 急激한 惡化를 誘發함으로써 擴張政策은 곧 그 限界에 逢着하게 되었던 것이다.

3.

앞에서 1953~63 年間の 資本蓄積過程을 段階的인 過程에 따라 검토하였는데 이제 그 主要特徵과 問題點을 總括적으로 摘記하면 다음과 같다. 첫째는 蓄積의 主體로서 이 期間中 主導的인 役割을 한것은 財政이었다. 그러나 量的成長面에서의 큰 구실에도 불구하고 財政은 이 期間中 資源의 效率的인 配分이란 점에서는 失敗하였다고 하지 않을 수 없다.

둘째로 蓄積財源의 調達은 援助財源과 中央銀行을 통한 「인플레이」 資金에 의존하였는데 「인플레이·마니」에 의한 投融资의 擴大는 이 期間中の 惡性 「인플레이」의 主要因의 하나를 이루었다.

셋째로 이와 같은 「인플레이」的 蓄積政策의 強行은 資源의 效率的인 配分을 심대히 沮害하였으며 그 결과 戰後의 資本蓄積은 그 量的成果에 比하여 質的低下를 면치 못하였다. 또한 經濟諸部門間的 不均衡化와 社會階層間的 不平等化를 急速히 促進시켰다. 이와 같은 不平等의 擴大는 政治權力的 腐敗와 財政·金融 및 外換政策의 失敗에 크게 기인된 것이었다.

위에서 본바와 같이 종래의 資本蓄積이 援助에 크게 의존하여 온 것이라면 美國援助의 削減이란 現實的인 背景에서 今後 韓國經濟의 長期的成長의 方向은 어디서 찾아야 하는가? 첫째는 對美增援交渉과 그 傍系로서의 韓日國交正常化에 의한 經濟協調인데 前者는

客觀的으로 그 實現性이 희박하고, 後者는 그 規模에 있어서나 性格에 있어서 결코 韓國經濟의 持續的인 成長을 保證할만 한 것이 못될 것이다. 둘째는 外資導入에 의한 輸入代替產業의 育成인데 이 方法은 輸入代替가 借款에 의해서 실현될 경우 國際收支의 慢性的逆調는 물론 原資材의 海外依存度가 극히 높고 國內資源이 貧弱한 韓國의 產業構造 내지는 資源構成으로서는 經常生産을 위한 原資材의 國內代替가 매우 困難하다는 難點이 있다. 셋째 方法은 輸出增大에 의한 길인데 이 亦是 韓國輸出商品構造나 海外需要展望 및 慢性的인 國內「인플레이」를 考慮할 때 그 展望은 흐리다.

이와 같이 提起되고 있는 進路의 하나 하나를 검토하여 볼때 韓國經濟의 持續的인 成長을 위해서는 보다 根本的인 問題의 解決이 앞서야할 것으로 생각된다. 그것은 무엇보다도 國防費를 비롯한 教育, 行政등의 消費的 經費의 果敢한 削減을 중심으로 한 財政의 實質的인 改編을 통하여 對內外均衡을 確保함으로써 資本이 國內에서 蓄積될 수 있는 素地를 마련하는 일일 것이다.

〔筆者 서울大學校商科大學 副教授〕
〔 서울大學校商科大學 韓國經濟研究所 研究員 〕

<Summary>

**The Process
of
Capital Accumulation and Related Monetary Policies
in Korea, 1953~1963**

*Sung-You Hong**

I

This is to study the process of capital accumulation in Korea, and the fiscal and monetary policies for the past decade from 1953 to 1963, when the Korean economy has experienced the most drastic change. This study is concentrated on the following three main problems:

1. To analyze magnitude and contents of capital accumulation and characteristics in the process of capital accumulation which the Korean economy has achieved.
2. To study the role of fiscal and monetary policies in the process of capital accumulation.
3. To examine how these policies affected the growth of the Korean economy in terms of the general condition provided to carry out them.

This study has been carried on in accordance with the process of growth of the Korean economy and the process by stages, each set up by the characteristics of the policies concerned; finally it gives a review and the prospects for the total process of capital accumulation.

II

The process of growth of the Korean economy for the decade (1953~1963)

*Associate Professor of Economic Policy, College of Commerce, Seoul National University.
Research Member of the Institute of Economic Research, Seoul National University.

is classified into as the following three periods: the first period extends from 1953, the year of the Korean Armistice to 1957, during which the Korean economy was concerned mainly on the construction and development of national defense after the war; the second period from 1957/58 to 1960, when the stabilization policy was developed; the third and last period from 1961 to the present, the period of the military revolution and the present expansion policy.

The first term is characterized as the period of "establishment of the economy of an armament system and reconstruction after the war", during which the public finance of the Korean Government, in accordance with the change in the U.S. foreign aid policies, faced the problem of maintaining enormous military forces which exceeded its own capacity, while it had to reconstruct the industrial facilities destroyed during the war; in other words, it had to solve an antinomy of expansion of armaments and reconstruction. The basic objectives of the U.S. aid to Korea after the armistice were to fulfill such two tasks. Then, what is the reason the armament of Korea after the war was stressed and strengthened? It is directly connected with the nature of the American aid in this period. Since World War II, the U.S. foreign aid policy has been constantly changing according to the change in international situations and since the Korean war, it has changed to the military aid under the new "Mutual Security Act". Consequently, it intended the economy of armaments of the free world for the security of the U.S.A. and showed the political and military nature for strengthening armaments in the countries concerned. An improvement on armaments in the post-war Korea was resulted under these circumstances. In consequence, the expansion of the military expenses, as well as that of public investment and loan resulted in the fiscal ruin of this period comprising the main factor of spiral inflation.

Facing such urgent military needs, the public finance had to rely mainly on the issuance of bank notes by the Central Bank for investment for the post-war reconstruction; furthermore, the destruction of social (overhead) capital during

the war encouraged the needs for public investment and loan. Thus, the capital accumulation of this period was an inflationary one chiefly by public investment and loan. Although the private credit and investment was expended continuously, it was in a relatively small scale. Expanded banking and public finance supported by “inflationary money” brought about remarkable effects on the qualitative aspect. The progress of spiral inflation by an expansion of public investment and loan misled the direction of investment and wasted the most part of mobilized savings, and widened the gap between the poor and the rich through the unjust channel of distribution of wealth.

The second term is characterized as the period during which an effort was made, under the circumstances of nearly completing rehabilitation works from the war damage and the policy change of the U.S. foreign aid, to stabilize price and to curb down the inflationary trend which had followed since the end of the Korean war. The stabilization effort was carried out under the financial stabilization program to control money supply by eliminating deficit financing of both government budget and credit.

The Government, facing with decreasing revenue from counterpart fund to be resulted from the decreasing trend of U.S. foreign aid, tried to increase revenues through the raise in tax rates and the extension of taxation items on the one hand, and decided not to issue industrial reconstruction bonds which had been one of the major factors of the increase in money supply on the other hand because the bonds were sold to the Central Bank of Korea. At the same time, the Government tried to reduce expenditures and thus to keep the balance of revenues and expenditures in order to eliminate budget deficit.

However, the emphasis of the effort to reduce expenditures was actually given to monetary operation and not to the increase in physical output. The reduced scale in expenditures was obtained at the expense of the reduction in investment expenditures, whereas consumption expenditures such as national defense, education and general administrative expenses were continuously in-

creased. Therefore it can be said that the effort for economic stabilization during the period was just a makeshift simply trying to reduce the scale of expenditures and to substitute one component of budget items for others without trying to tackle the fundamental problem such as the structural reform of financial and budgetary system.

Another core of the stabilization policy at the time was to keep the price of grains low, which had influenced the general price level to a great extent. The agreement in August 1955 was made between the Korean government and the government of the United States on the new exchange rate of won 50 to dollar 1 on condition that when the general price level in Korea increased more than 25 per cent over the price at the time of the agreement made, the exchange rate should be renewed. The Korean government was, by the agreement, obliged to keep the price level stable, for which the price of grains was a strategic point. For this purpose a great amount of surplus agricultural commodities of the United States had to be imported and were actually much over the requirements in two years of 1958 and 1959. Consequently, the price of grains was decreased, but the decrease in the price was so great that the price difference between agricultural products and industrial ones became greater and unfavorable balance of income in rural and urban areas was considerably expanded. Therefore it can be said that the stable price level during the period was obtained at the expense of farmers.

The third term is characterized as the period during which an expansionary policy was followed, under the circumstances of the policy of the U.S. foreign aid and the political turmoil at home, to recover the economy from stagnation. Investment expenditures which has been suppressed to a small amount during the period of 1958~1960 rapidly increased during the third term. The increase in investment expenditures, however, should be financed by the deficit of the government budget because the government consumption expenditures were increasing as usual in spite of the decrease in the U.S. foreign aid to Korea.

Consequently, the increase in the investment expenditures financed by the budget deficit turned the internal financial situation unfavorable, thus resulting in inflation, and the expansionary policy met its limit.

III

The process of capital accumulation during the period of 1953~1963 was reviewed in the preceding sections by its stage of progress, and the major characteristics and problems of it are discussed below as a whole. First, public finance played the leading role in capital formation as the main source during the period. But it should be noted that public finance during the period was not successful in the viewpoint of an effective allocation of resources despite of the fact that it played a great role in quantitative growth. Secondly, the major source of the capital accumulation which was financed from aid funds and by inflationary measures of the issue of bank notes made possible the expansion of government investment and loans, but it resulted in the vicious inflation at the same time. Thirdly, the enforcement of the inflationary way of capital accumulation made an ineffective allocation of resources to a great extent, and consequently prevented capital accumulation since the Korean war, bringing a quality fall in spite of the quantitative effect, and also increasing unbalance among economic sectors and the disequalization of social strata. Expansion in this disequalization caused the corruption of political power and failure in policies for fiscal, monetary, and foreign in the viewpoint that the former capital accumulation was greatly attributable to foreign aid as described above. Now the problem is where to get such a financial source required from rapid growth of the national economy under the circumstances of gradual reduction in foreign aid. One way for solution to the problems is a negotiation for the increase in U.S. aid to Korea, and the normalization of Korea-Japan relation. The former is not realistic, and the latter is expected by no means to assure the continuing development of the Korean economy.

The second way is to develop import-substitution industry by inducing foreign capital

However, in the case when the development of import-substitution industry is realized by the import of foreign capital, difficulties will come in the substitution of domestic raw materials for foreign raw materials required for current production because of chronically unfavorable balance of international payments as well as the industrial structure heavily depending on foreign raw materials and the financial position with a low level of accumulated capital of the Korean economy.

The third way is to increase export, but its prospect is not so bright when considering the commodity structure of export, the outlook for the foreign demand for domestic products and chronic inflation.

Reviewing the points raised above, I come to the conclusion for the continuous growth of the Korean economy that the fundamental problem should be solved among others by establishing the base for domestic capital accumulation through a drastic reduction of government consumption expenditures such as national defense, education and administrative expenses, by reforming financial structure reasonably, and thus by maintaining a favorable balance of internal and external financial situations.